

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**  
**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA IV**



**TESIS DOCTORAL**

**Una nueva perspectiva metodológica para evaluar el impacto  
de programas de transferencias condicionadas en países de  
América Latina**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Pablo Segovia Lagos**

DIRECTOR

**Francisco Alvira Martín**

**Madrid, 2018**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**  
**Departamento de Sociología IV**  
**(Métodos de la Investigación y Teoría de la Comunicación)**



**UNA NUEVA PERSPECTIVA METODOLÓGICA PARA  
EVALUAR EL IMPACTO DE PROGRAMAS DE  
TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN PAÍSES DE  
AMÉRICA LATINA**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR**

**Pablo Segovia Lagos**

**Bajo la dirección del Doctor**

**Francisco Alvira Martin**

**Madrid, 2017**

Esta tesis doctoral ha sido desarrollada con el patrocinio de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica – CONICYT, a través de su Programa de Formación de Capital Humano Avanzado y, específicamente, con la financiación del Sistema de Becas Chile que el doctorando se ha adjudicado para realizar estudios de doctorado en el extranjero, convocatoria 2013.

## **Expresiones de agradecimientos**

Quiero agradecer al Dr. Francisco Alvira Martin, director de esta tesis, por su apoyo constante, sus conocimientos, su rigurosidad y su disposición a acompañarme y guiarme en este proceso.

Quiero agradecer al Gobierno de Chile y, especialmente, a Conicyt por haber financiado mis estudios de posgrado a través de su sistema de Becas Chile.

Por otra parte, agradezco profundamente a mi familia, quienes siempre me acompañaron, pese a las 12.00 km. de distancia que nos separaron. A mis padres, quienes me han enseñado lo fundamental de la vida, me enseñaron a caminar y posteriormente me vieron volar. Siempre han creído en mí.

También agradezco a mi familia española, la que gané al venir aquí. Estuvieron desde el comienzo de todo, siempre han estado y sé que seguirán estando. Les agradezco por haberme permitido formar parte de sus vidas, y agradezco que ellos sean parte de la mía.

Agradezco a mis amigos y compañeros de ruta, a los de aquí y a los de allá, y a todos los que pasaron y dejaron una huella. Les agradezco su diversidad, sus múltiples formas de mirar la vida, sus formas de pensar y resolver. Y les agradezco que me sigan mostrando cosas distintas, diferentes, porque eso permite situarme en múltiples escenarios en los que me doy cuenta quién quiero ser...

Y, finalmente, agradezco a las circunstancias de la vida, por ponerme en todos los escenarios en que me ha puesto. Agradezco, que haya sido todo especialmente bello.

## **Principales siglas utilizadas**

**AAE:** Asociación Americana de Evaluación.

**BID:** Banco Interamericano del Desarrollo.

**CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y El Caribe.

**CLEAR:** Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados.

**CONEVAL:** Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social-México.

**DIPRES:** Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda-Chile.

**GPR:** Modelo de Administración centrada en la Gestión por Resultados.

**MCO:** Configuración de Mecanismos-Contextos-Resultados.

**OCDE:** Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

**RELAC:** Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de América Latina y El Caribe.

**TC:** Programa de Transferencias Condicionadas.

**TCR:** Transferencias Condicionadas de Recursos.

**TIP:** Transmisión Intergeneracional de la Pobreza.

**UNEG:** Grupo de Evaluaciones de las Naciones Unidas.

# **Una Nueva Perspectiva Metodológica para Evaluar el Impacto de Programas de Transferencias Condicionadas en Países de América Latina.**

## **SUMARIO**

### **INTRODUCCIÓN**

#### **PARTE I: EVALUACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES**

CAPITULO 1: La evaluación en el marco de políticas sociales

CAPITULO 2: Evaluación de impacto.

CAPITULO 3: Metodologías de evaluación de impacto.

#### **PARTE II: ENFOQUES ALTERNATIVOS PARA LA EVALUACIÓN DE IMPACTO.**

CAPITULO 4: Evaluación Realista.

CAPITULO 5: Otros enfoques de evaluación de impacto.

#### **PARTE III: PROPUESTA METODOLOGICA, PRIMERA APROXIMACIÓN**

CAPITULO 6: Fundamentos para el planteamiento de la metodología de evaluación de impacto, alternativa, para programas de Transferencias Condicionadas.

CAPITULO 7: Metodología de evaluación alternativa para estimar el impacto de programas de Transferencias Condicionadas

CAPITULO 8: Valoración de la metodología por panel de profesionales dedicados a la evaluación de programas sociales.

CAPITULO 9: Ajustes a la metodología de evaluación.

#### **PARTE IV: METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS: PROPUESTA FINAL.**

CAPITULO 10: Propuesta metodológica para evaluar el impacto de programas de Transferencias Condicionadas en países de América Latina.

CAPITULO 11: La calidad de la evaluación.

PARTE V: METODOLOGÍA DE IMPACTO DE PROGRAMAS DE  
TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS: PROPUESTA FINAL.

CAPITULO 10: Propuesta metodológica para evaluar el impacto de programas de transferencias condicionadas en países de America Latina.

CAPITULO 11: La calidad de la evaluación.

PARTE VI: CONCLUSIONES

CAPITULO 12: Reflexiones y conclusiones finales.

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

## Tabla de contenido

<b>Expresiones de agradecimientos .....</b>	<b>3</b>
<b>Principales siglas utilizadas .....</b>	<b>4</b>
<b>Una Nueva Perspectiva Metodológica para Evaluar el Impacto de Programas de Transferencias Condicionadas en Países de América Latina.....</b>	<b>5</b>
SUMARIO .....	5
Índice de gráficos .....	10
Índice de figuras .....	11
Índice de tablas .....	13
Resumen extendido en español.....	16
Resumen extendido en Inglés .....	19
Introducción.....	22
1. Relevancia y Pertinencia de la Tesis.....	24
2. Marco Teórico.....	26
3. Metodología .....	31
<b>PARTE I: Evaluación de Políticas Sociales.....</b>	<b>34</b>
CAPITULO 1 .....	34
La Evaluación en el Marco de Políticas Sociales.....	34
1. Políticas Sociales .....	34
2. La evaluación de políticas sociales: conceptos e historia .....	37
3. La evaluación de políticas sociales y su rol en la gestión pública.....	41
4. La Evaluación de Políticas Sociales en la región latinoamericana: Panorama Histórico e institucionalización de la evaluación. ....	47
5. Experiencias de Evaluación de Políticas Sociales en la Región de América Latina. ....	54
CAPITULO 2 .....	67
Evaluación de Impacto social de las intervenciones .....	67
1. ¿Qué es la Evaluación de Impacto? .....	67
2. La evaluación de impacto en la práctica. ....	73
3. Situación de la evaluación de impacto de políticas sociales: elementos críticos. ....	78
4. Experiencias de evaluaciones de impacto de los Programas de Transferencias Condicionadas.....	82
CAPITULO 3 .....	95
Metodologías de Evaluación de Impacto .....	95
1. Enfoques Epistemológicos en las Ciencias Sociales. ....	95
2. Diseños Metodológicos de Evaluación de Impacto. ....	101



3. Metodologías de Evaluación de Programas de Superación de Pobreza en América Latina. ....	110
<b>PARTE II: Enfoques alternativos para la evaluación de impacto.....</b>	<b>116</b>
CAPITULO 4.....	116
Evaluación Realista.....	116
1. Fundamentos de la Evaluación Realista. ....	116
2. Diseño de una Evaluación Realista.....	127
3. Alcances de la Evaluación Realista .....	137
CAPITULO 5.....	140
Otros Enfoques de Evaluación de Impacto .....	140
1. Otros enfoques para la evaluación de impacto .....	140
<b>PARTE III: Propuesta Metodológica, Primera Aproximación.....</b>	<b>149</b>
CAPITULO 6.....	149
Fundamentos para el planteamiento de la metodología de evaluación de impacto, alternativa, para programas de Transferencias condicionadas. ....	149
1. Bases ontológicas y epistemológicas de la propuesta metodológica. ....	149
2. Funcionalidad de la propuesta metodológica en el campo de la gestión pública. ....	156
3. Aportes originales. ....	157
CAPITULO 7.....	159
Metodología de evaluación alternativa para estimar el impacto de programas de Transferencias Condicionadas.....	159
1. Consideraciones para la Evaluación. ....	159
2. Consideraciones de los Programas de Transferencias Condicionadas. ....	160
3. Metodología de evaluación para determinar el impacto de Programas de Transferencias Condicionadas: Primera Aproximación. ....	165
4. Informes de Resultados y Recomendaciones.....	189
CAPITULO 8.....	196
Valoración de la metodología por panel de profesionales dedicados a la evaluación de programas sociales. ....	196
1. Instrumento de Valoración.....	196
2. Características del panel de evaluadores.....	222
3. Proceso de valoración .....	228
CAPITULO 9.....	231
Ajustes a la metodología de Evaluación .....	231
1. Metodología de Análisis .....	231
2. Resultados y Hallazgos. ....	234
<b>PARTE IV: Metodología de Evaluación de impacto Programas de Transferencias Condicionadas: Propuesta Final .....</b>	<b>256</b>

CAPITULO 10.....	256
Propuesta metodológica para evaluar el impacto de programas de Transferencias Condicionadas en países de América Latina.....	256
1. Consideraciones para el ajuste de la metodología. ....	256
2. Propuesta Final de la metodología de evaluación de impacto. ....	259
3. Validez interna y externa. ....	284
CAPITULO 11 .....	288
La Calidad de la evaluación .....	288
1. Criterios de calidad de la Evaluación. ....	288
2. Estándares de la propuesta metodológica para evaluar el impacto de programas de transferencias condicionadas.....	295
<b>PARTE V: Conclusiones.....</b>	<b>299</b>
CAPITULO 12.....	299
Reflexiones y conclusiones finales .....	299
1. Recapitulación y reflexiones.....	299
2. Contribuciones .....	309
3. Apreciaciones de la metodología de evaluación.....	312
4. Limitaciones y retos futuros. ....	316
<b>Bibliografía.....</b>	<b>319</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>335</b>
1. ANEXO A INSTRUMENTO DE VALORACIÓN .....	335
2. ANEXO SALIDAS ATLAS TI.....	358

## Índice de gráficos

<b>Número del gráfico</b>	<b>Título</b>	<b>Página</b>
Gráfico 1	Sistemas de evaluación y monitoreo en América Latina y El Caribe.	50
Gráfico 2	Porcentaje de evaluaciones de impacto de programas de superación de pobreza en América Latina.	111
Gráfico 3	Porcentaje de evaluaciones de impacto según su tipología.	112
Gráfico 4	Porcentaje de utilización de métodos para estimar contrafactual en evaluaciones de impacto de programas de superación de la pobreza en América Latina.	113
Gráfico 5	Panel de evaluadores según su profesión.	226
Gráfico 6	Panel de evaluadores según años de experiencia en materia de evaluación.	227
Gráfico 7	Panel de evaluadores según sector de trabajo.	228

## Índice de figuras

Número de la figura	Título	Página
Figura 1	Triángulo de base de actores de política social	36
Figura 2	Cadena de resultados modelo de Administración Gestión por Resultados.	42
Figura 3	Generación causal	117
Figura 4	Elementos que conforman un mecanismo explicativo.	121
Figura 5	Fórmula de una explicación Realista.	123
Figura 6	Rueda de la ciencia.	127
Figura 7	Ciclo de la Evaluación Realista.	128
Figura 8	Visión general de la Evaluación Realista.	130
Figura 9	Esquema Funcional de los Programas de Transferencias Condicionadas	161
Figura 10	Ciclo de la evaluación realista.	168
Figura 11	Modelo de Evaluación de impacto de Programas de Transferencias Condicionadas, bajo el enfoque de Evaluación Realista.	188
Figura 12	Re-configuraciones $M+C+M=O$	258

Figura 13	Esquema gráfico propuesta metodológica para evaluar el impacto de programas de Transferencias Condicionadas.	262
Figura 14	Protocolo de recomendaciones.	282
Figura 15	Estrategias analíticas para la validez interna	286
Figura 16	Criterios de calidad de la evaluación.	292

## Índice de tablas

Número de la tabla	Título	Página
Tabla 1	Usos de los Sistemas de Evaluación y Monitoreo en Países de América Latina.	49
Tabla 2	Uso de la información provista por los Sistemas de Evaluación y Monitoreo.	51
Tabla 3	Sistemas de Evaluación y Monitoreo de políticas y programas sociales vigentes en América Latina.	63
Tabla 4	Propósitos o ejes de actuación de los Sistemas de Evaluación y Monitoreo de países de América Latina.	64
Tabla 5	Barreras para el desarrollo de evaluación de impacto en América Latina.	81
Tabla 6	Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina.	83
Tabla 7	Características de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina.	85
Tabla 8	Enfoques epistemológicos en Ciencias Sociales.	99
Tabla 9	Metodologías según enfoques epistemológicos en Ciencias Sociales.	100
Tabla 10	Pasos metodológicos de un análisis contributivo.	144
Tabla 11	Aportaciones de la metodología	157
Tabla 12	Elementos de una Teoría del Programa o Teoría del Cambio.	175
Tabla 13	Técnicas para la formulación participativa de la teoría del programa.	176
Tabla 14	Supuestos de configuraciones MCO	177

Tabla 15	Plan de seguimiento de la implementación	182
Tabla 16	Variables dependientes e independientes.	183
Tabla 17	Indicadores.	183
Tabla 18	Variables analíticas.	184
Tabla 19	Fases de la propuesta metodológica de la evaluación.	185
Tabla 20	Elementos para elaborar protocolo de recomendaciones.	193
Tabla 21	Elementos considerados para la mejora de la metodología.	198
Tabla 22	Casillero tipológico del panel de evaluadores	223
Tabla 23	Caracterización del panel de evaluadores	224
Tabla 24	Categorización de análisis.	233
Tabla 25	Recuento de citas distribuidas según categorías de análisis.	234
Tabla 26	Objetivos de la evaluación de impacto de programas de Transferencias Condicionadas.	260
Tabla 27	Preguntas de evaluación.	261
Tabla 28	Operacionalización M-C-O	266
Tabla 29	Plan de seguimiento de la implementación del programa.	273
Tabla 30	Ejemplo modelo de análisis.	276
Tabla 31	Conformación de grupos focales.	279
Tabla 32	Fases y técnicas del proceso de evaluación.	283
Tabla 33	Estándares de evaluación adoptados por diferentes redes de evaluación	290

Tabla 34	Criterios de calidad considerados en la metodología de evaluación de impacto de Programas de Transferencias Condicionadas.	297
----------	--	-----



## Resumen extendido en español

Esta tesis doctoral tuvo como propósito plantear una propuesta metodológica, alternativa, para evaluar el impacto de programas de superación de pobreza, específicamente los programas de Transferencias Condicionadas que se implementan en países de América Latina. El interés de esta propuesta es contribuir, por un lado, con una aportación teórica/metodológica que amplía el campo comprensivo del funcionamiento de estos programas de desarrollo social y, por otro lado, al análisis de políticas públicas y a la mejora de las intervenciones públicas a propósito del contexto de las administraciones orientadas a la gestión por resultados y las políticas basadas en evidencia.

El punto de partida fue analizar el posicionamiento actual de los procesos de evaluación de políticas y programas sociales en América Latina, identificar prácticas evaluativas y enfoques de evaluación de impacto, así como la identificación de elementos analíticos, no considerados en las experiencias de evaluación en la región y que contribuyen a profundizar en el estudio de los impactos y a ampliar de los marcos comprensivos sobre el funcionamiento de las intervenciones.

La metodología de evaluación de impacto que esta tesis plantea tiene sus bases ontológicas en el realismo crítico, escuela filosófica que afirma que los mundos sociales son reales en tanto producen efectos reales y que es posible establecer miradas comprensivas y profundas sobre las causas del cambio. A su vez, afirma que los mundos sociales son sistemas abiertos y, por lo tanto, dinámicos, cambiantes, contingentes, contextuales y multi-causales. La propuesta metodológica se basa en el enfoque de evaluación basada en la teoría, Evaluación Realista y Análisis de la Contribución. Estos 3 enfoques permiten formular los supuestos epistemológicos que están a la base de la propuesta metodológica, diferenciándose de los enfoques positivistas tradicionalmente utilizados en las evaluaciones de impacto: **Generación causal** (versus causalidad lineal), **contribución** (versus atribución), **sistemas abiertos** (versus sistemas cerrados), estimación de los **impactos en base a la teoría del programa** (versus contrafactuales), triangulación metodológica, establecimiento de un conjunto de **estrategias analíticas para identificar el grado de contribución** de los programas.

Una vez planteada la primera aproximación a la metodología de evaluación, con el fin de ajustarla y otorgarle robustez, ésta se somete a valoración por parte de un panel de evaluadores provenientes de América Latina. Posterior a esto, se realizan ajustes para obtener una propuesta final la cual implica un proceso evaluativo constituido por 4 fases:

1. **Formulación de la Teoría del programa**, con enfoque participativo, en la que se incorporan variables subyacentes explicativas del cambio: Mecanismos (entendidos como el razonamiento de los individuos hacia la intervención) y Contexto (entendido como todos aquellos elementos sociales, culturales, económicos, políticos, comunitarios, territoriales que co-existen en el espacio de intervención). La hipótesis es que existirán interacciones de mecanismos y contextos que arrojaran mejores resultados del programa.
2. **Seguimiento y ajuste al plan de implementación** de los programas de Transferencias Condicionadas. Una primera estrategia analítica para controlar el ajuste de la implementación del programa según el plan y controlar eventuales variables contaminadoras.
3. **Recogida y análisis de datos**: estrategias analíticas conducentes a identificar los resultados/efectos del programa y las interacciones de mecanismos, contexto y resultados que mayor eficacia presentan. Se recurre a análisis comparativos (análisis multivariantes) de sub-grupos de beneficiarios.
4. **Profundización cualitativa sobre explicaciones del cambio**: otra estrategia analítica para obtener tendencias discursivas sobre el proceso de cambio, a través de grupos focales.
4. **Especificidades de interacciones**. Reporte sobre el funcionamiento del programa. En esta fase se responden preguntas tales como ¿Cuándo funciona la intervención?, ¿con quién? Y ¿en qué contextos?
5. **Formulación de recomendaciones**. En esta fase se propone un protocolo de recomendaciones para formular recomendaciones con enfoque participativo

El conjunto de estrategias analíticas y la coherencia establecida entre ellas, permite obtener asociaciones plausibles acerca de la contribución del programa sobre los impactos observados. La importancia de esta metodología es que permite una evaluación orientada a identificar Mecanismos (M) y Contexto (C) que explican el cambio social y con ello explorar la caja de negra de procesos y posicionarla como una caja gris la cual es posible de estudiar.

En conclusión, se indica que esta propuesta se configura como una contribución metodológica para la evaluación de programas de transferencias condicionadas. Se destaca que es un diseño alternativo a los diseños positivistas tradicionalmente utilizados en materia de evaluación, puesto que cambia el paradigma de causalidad lineal por el de generación causal, centra su interés en identificar elementos comprensivos (mecanismos y contexto) sobre el funcionamiento del programa, posee lineamientos participativos para la evaluación, propone una triangulación metodológica para las diferentes fases de la evaluación y establece un protocolo para la construcción de recomendaciones y transmisión de éstas. Así mismo, esta investigación es un aporte para el análisis de políticas públicas, ya que posiciona la evaluación dentro del ciclo de políticas. Por otro lado, establece parámetros de calidad que la evaluación requiere para cumplir su función evaluadora (estándares éticos, técnicos - metodológicos, comunicativos y analíticos). En cuanto a su validez interna, se señala que es el conjunto de estrategias analíticas y los procedimientos definidos para llevarlas a cabo, son las que permiten validar la metodología, en tanto no recurre a contrafactuales tradicionales. La coherencia entre estas estrategias es la que permite estudiar la contribución, basada en la teoría y la evidencia empírica.

Finalmente, se concluye que esta metodología de evaluación da la oportunidad de mejorar la efectividad de los programas de Transferencias Condicionadas, ya que proporciona insumos para informar sobre el funcionamiento de la intervención, identificar elementos que inciden en los resultados, mejorar la focalización de la población usuaria, reformar la intervención con aquellos grupos donde la eficacia es menor, refinar las líneas de acción y desarrollar estrategias para aumentar la eficacia.

## Resumen extendido en Inglés

This doctoral thesis had an aimed to propose an alternative methodological proposal to evaluate the impact of programs for overcoming poverty, specifically the Conditional Transfers programs implemented in Latin American countries. The interest of this proposal is to contribute, on the one hand, with a theoretical / methodological contribution that expands the comprehensive field of operation of these social development programs and, on the other hand, the analysis of public policies and the improvement of public interventions to the improvement of public interventions due to the context of administrations oriented towards results management and evidence-based policies.

The starting point was to analyze the current positioning of the evaluation processes of social policies and programs in Latin America, to identify evaluative practices and impact assessment approaches, as well as the identification of analytical elements is not considered in evaluation experiences in the region and which contribute to a deeper study of impacts and to broadening of the comprehensive frameworks on the interventions and that contribute to deepening the study of the impacts and to extending of the comprehensive frameworks on the operation of the interventions.

The methodology of impact evaluation that this thesis poses has its ontological basis in critical realism, a philosophical school that affirms that social worlds are real because they produce real effects and that it is possible to establish comprehensive and profound views on the causes of change. In turn, it affirms that the social worlds are open systems and, therefore, dynamic, changing, contingent, contextual and multi-causal. The methodological proposal is based on evaluation approach based in the theory, Realistic Assessment and Contribution Analysis. These three approaches allow us to formulate the epistemological assumptions underlying the methodological proposal, the differentiation of the positivist approaches traditionally used in impact assessments: **Causal generation** (versus linear causality), **contribution** (versus attribution), **open systems** (versus closed systems), **estimation of impacts based on the theory of program** (versus counterfactual), methodological triangulation, establishment of a set of **analytical strategies to identify the degree of** contribution of the programs.

Once the first approach to the evaluation methodology has been proposed, in order to adjust it and give it robustness, it is submitted to evaluation by a panel of evaluators from Latin America. After the valuation adjustments are made to obtain a final proposal which implies an evaluation process consisting of 4 phases:

1. **Formulation of the Program Theory**, with a participatory approach, incorporating underlying variables that explain the change: Mechanisms (understood as the reasoning of individuals towards intervention) and Context (understood as those entire social, cultural, economic, political, community, territorial elements that co-exist in the intervention space). The hypothesis is that there will be interactions of mechanisms and contexts that will yield better results of the program.
2. **Follow-up and adjustment to the implementation plan** of the Conditional Transfers programs. A first analytical strategy to control the adjustment of the implementation of the program according to the plan and to control eventual contaminating variables.
3. **Data collection and analysis**: Analytical strategies to identify program outcomes/ effects of the program and the interactions of mechanisms, context and results that are most effective. Comparative analysis (multivariate analysis) of subgroups of beneficiaries is used.
4. **Qualitative deepening on explanations of change**: another analytical strategy to obtain discursive tendencies about the process of change, through focus groups.
5. **Formulation of recommendations**. This phase proposes a protocol of recommendations to formulate recommendations with a participatory approach

The set of analytical strategies and the coherence established between them, allows obtaining plausible associations about the contribution of the program on the observed impacts. The importance of this methodology is that it allows an evaluation oriented to identify Mechanisms (M) and Context (C) that explain social change and thereby explore the black box of processes and position it as a gray box which is possible to study.

In conclusion, it is indicated that this proposal is configured as a methodological contribution for the evaluation of conditioned transfer programs. It emphasizes that it is

an alternative design to the positivist designs traditionally used in evaluation, it is emphasized that it is an alternative design to positivist designs traditionally used in evaluation, because it changes the paradigm of linear causality to that of causal generation, it focuses on the identification of comprehensive elements (mechanisms and context) on the operation of the program, it has participatory guidelines for evaluation, it proposes a methodological triangulation for the different phases of the evaluation and it establishes a protocol for the construction of recommendations and the transmission of these. Likewise, this research is a contribution to the analysis of public policies, because it positions the evaluation within the policy cycle. On the other hand, it establishes quality parameters that the evaluation requires to fulfill its evaluation function (ethical, technical - methodological, communicative and analytical standards).

As for its internal validity, it is pointed out that it is the set of analytical strategies and the procedures defined to carry them out, are those that allow to validate the methodology, but does not resort to traditional counterfactuals. The coherence between these strategies is what allows to study the contribution, based on the theory and the empirical evidence.

Finally, it is concluded that this evaluation methodology gives the opportunity to improve the effectiveness of the Conditional Transfers programs, since it provides inputs to inform about the operation of the intervention, identify elements that affect the results, improve the targeting of the users population, reform the intervention with those groups where effectiveness is less, refine the lines of action and develop strategies to increase effectiveness.

## Introducción

Las evaluaciones de impacto cobran relevancia en el ciclo de políticas basadas en evidencia, en tanto que estas evaluaciones permiten identificar los efectos previstos y no previstos que se producen en la población objeto de una política o programa y, determinar el grado de relación entre dichos efectos con la intervención, es decir, establecer una relación causal. Bajo este panorama, la evaluación de impacto se configura como una herramienta esencial en el nuevo Modelo de Administración Pública Gestión por Resultados (GpR) que los países pertenecientes a la OCDE han ido adoptando para sus gobiernos y para sus nuevas formas de gobernanza (Gertler, Martínez, Premand, Rawlings y Vermeersch, 2011). Es indispensable contar con herramientas que generen conocimiento y entreguen directrices, basadas en la evidencia, para mejorar la eficacia de la acción pública.

En la actualidad, las tendencias metodológicas para evaluar el impacto de programas sociales provienen, principalmente, de enfoques experimentales y cuasi-experimentales. Probablemente, esto se debe a la confianza que despiertan estos enfoques en cuanto a la rigurosidad de los métodos y técnicas, el uso de contrafactuales para la estimación de resultados atribuibles a la intervención, el poder de cuantificación, la preocupación por la validez interna y externa, y el énfasis en las evidencias (Cardozo, 2011). En efecto, los enfoques empiristas son los más utilizados en la evaluación de impacto de programas sociales, específicamente de los programas de superación de pobreza, implementados en países de América Latina. De acuerdo a una revisión de 88 informes de evaluación de impacto de programas de Superación de pobreza, realizados en los últimos 15 años, se concluye que el 92,7 % utiliza enfoques experimentales o cuasi-experimentales para estimar el impacto de las intervenciones.

Dada la importancia de la evaluación y considerando la enorme complejidad de los problemas económicos y sociales en América Latina, se torna necesario plantear exigencias cada vez más rigurosas en las metodologías de evaluación y refinar métodos que permitan ampliar los análisis y los espectros comprensivos sobre el funcionamiento de los programas y los efectos que se generan a partir de los mismos, así como también la definición de los actores sociales y el lenguaje. Este salto cualitativo permite identificar elementos analíticos/explicativos y comprender cómo se generan los efectos de una

intervención. Para concretar dicho salto, una alternativa es recurrir a otros paradigmas epistemológicos sobre metodologías de evaluación. Se asume que los enfoques experimentales y cuasi-experimentales tienen un peso importante en el campo de la evaluación y no se desconoce el aporte que hacen. Sin embargo, en el campo de las ciencias sociales donde los fenómenos sociales se circunscriben en sistemas sociales abiertos, contingentes, contextuales y multicausales, es necesario considerar otras vertientes de conocimiento que asuman estas premisas ontológicas. Los enfoques provenientes del realismo crítico ofrecen una mirada alternativa a la evaluación de impacto, posicionando algunos postulados que ofrecen la oportunidad de ampliar los campos comprensivos, las lógicas para entender el funcionamiento de las intervenciones sociales y, a su vez, explorar en los efectos de las mismas. El realismo crítico es un enfoque postpositivista esencialmente empírico pero que reconoce el contexto en el que se sitúan los fenómenos sociales y, desde allí, defiende que los sistemas sociales son sistemas multi-influenciables, cambiantes y teñidos por el contexto. Bajo este escenario, una intervención puede generar diversos efectos en diversos sujetos. Así mismo, válida la idea que existen mecanismos que regulan los asuntos humanos y que no son observables, no obstante, no deben ignorarse ni menos sostener su inexistencia por el mero hecho de no ser tangibles.

Considerar estas premisas en los procesos evaluativos es una riqueza para el análisis de políticas en tanto que se pone el foco en elementos analíticos predictores del funcionamiento de una intervención y, a su vez, ofrecen la capacidad de mejorar la eficacia de las intervenciones.

A partir de lo expuesto, el propósito de esta tesis doctoral es plantear una metodología de evaluación de impacto, alternativa, para programas de Transferencias Condicionadas (TC) en países de América Latina, y con ello contribuir teóricamente al desarrollo de procesos evaluativos de políticas y programas de superación de la pobreza.

Dicha metodología se elabora a la base del enfoque de realismo crítico y los supuestos epistemológicos que emanan de éste.

Por otro lado, cabe señalar que la razón por la cual la metodología de evaluación está dirigida a los Programas de Transferencias Condicionadas (TC) se debe a que estos últimos son una oferta pública de gran alcance en los países latinoamericanos y los resultados a corto plazo arrojan datos prometedores (las transferencias contribuyen a paliar la pobreza actual, aumentar el consumo de los hogares y eventuales cambios en la distribución del ingreso) (Benegas, 2008), sin embargo los efectos a mediano y largo



plazo son ambiguos, es decir, existen pocas certezas respecto al impacto de los programas en relación a la sostenibilidad de la movilidad social, el desarrollo de capital humano, el aumento permanente del consumo que supere la línea de pobreza, la inserción en el mercado laboral de uno o más integrantes de la familia y el cambio sostenido de la distribución de los ingresos orientado al fomento del capital humano (Cohen y Franco, 2010).

## **1. Relevancia y Pertinencia de la Tesis**

En las últimas décadas fenómenos sociales como la pobreza, la desigualdad e inequidad son ejes fundamentales de las políticas sociales en la región de América Latina, en tanto que es una problemática puesta en la agenda pública no sólo por los gobiernos de turno sino que también por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano del Desarrollo, la CEPAL, PNUD, la OMS, así como también por redes y colectivos de evaluación en la región. Del mismo modo, la evaluación de las políticas y programas de superación de la pobreza es un reto y una práctica que ha venido cobrando importancia desde la década de los noventa. Sin embargo, esta práctica tiene diferentes alcances en los países latinoamericanos, entre otras cosas por los diversos niveles de institucionalización de esta disciplina y lo que esto conlleva en términos de desarrollo de una cultura evaluativa y de los recursos que se destinan para ello.

Por otra parte, la amplitud de cuerpos metodológicos y técnicos para diseñar procesos evaluativos ha generado multiplicidad de experiencias, no obstante, la mayoría de ellas centradas en la rendición del gasto público y, solo en segundo plano, el impacto en la sociedad. En correspondencia con lo anterior, las evaluaciones de impacto buscan posicionarse como una herramienta capaz de contribuir a la mejora de las políticas públicas y, en definitiva, paliar el fenómeno de la pobreza y sus consecuencias.

Por lo tanto, la relevancia de esta tesis doctoral radica en los aportes que entrega en razón de 5 criterios: Conveniencia, relevancia social, implicaciones prácticas, valor teórico y utilidad metodológica (Ackoff 1952 y Miller, 1977).

En cuanto al criterio de conveniencia, esta tesis se configura como una herramienta que entrega lineamientos técnicos para evaluaciones de impacto de Programas de Transferencias Condicionadas (TC) en países de América Latina. Además, dicha herramienta puede extrapolarse y utilizarse en otros programas de superación de pobreza, con la adaptación correspondiente. Así mismo, la relevancia de esta tesis tiene relación

con otorgar un valor significativo a la evaluación en tanto que la sitúa como una herramienta técnica-política, fundamental para el análisis de políticas públicas.

En cuanto a la relevancia social, esta tesis contribuye teóricamente a la mejora de procesos evaluativos de los Programas de Transferencias Condicionadas, los que a su vez, dan la posibilidad de mejorar la gestión pública a propósito de la necesidad de implementar políticas basadas en evidencias. Esto en correspondencia con el avance cualitativo de la metodología propuesta, debido a que incorpora elementos analíticos/explicativos acerca del funcionamiento de los programas de TC.

Respecto a las implicaciones prácticas, esta tesis plantea una propuesta teórica alternativa para la evaluación de impacto. Esto es relevante puesto que las evaluaciones de los Programas de TC que se han realizado carecen de precisión en cuanto a los efectos a mediano y largo plazo.

En cuanto al valor teórico, este trabajo realiza un aporte metodológico con bases epistemológicas alternativas a las utilizadas en la actualidad en la región latinoamericana que ofrecen la posibilidad de enriquecer las evaluaciones de impacto. La propuesta está basada en el enfoque de Evaluación Realista de Pawson y Tilley (1997), evaluación basada en la Teoría del Programa (Chen, 1990) y el Análisis de Contribución de Mayne (1999). Dicha metodología se interesa en identificar las condiciones contextuales y los mecanismos que inciden en la generación de impactos y así determinar con qué poblaciones o subgrupos la intervención funciona de mejor manera y comprender porque hay menor eficacia de la intervención en otros subgrupos

La utilidad metodológica de la propuesta se relaciona con la oportunidad de re-enfocar el estudio y comprensión del funcionamiento de los programas de TC. Si bien las evaluaciones de Programas de TC que actualmente se llevan a cabo poseen una alta validez metodológica y se caracterizan por diseños cuasi- experimentales en su mayoría, éstas tienden a invisibilizar aspectos contextuales y mecanismos explicativos acerca de determinados resultados. La inclusión de estos elementos es fundamental para la mejora y rediseño de estos programas, permite una mejor focalización de la población beneficiaria y una re-programación de la intervención, entre otras cosas.

## **2. Marco Teórico**

El marco teórico que sustenta esta tesis se constituye de una serie de elementos conceptuales que contextualizan el trabajo y trazan el camino que fundamenta la elaboración de la metodología de evaluación de impacto. Por un lado, se aborda la evaluación de políticas sociales, la evaluación de impacto y las metodologías y enfoques de la evaluación de impacto. Así mismo, se hace un breve recorrido por los fundamentos de las políticas sociales, los programas de superación de pobreza, específicamente, los programas de Transferencias Condicionadas para que el lector pueda situar la propuesta metodológica en el campo al que está dirigida.

El término evaluación de políticas sociales está supeditado al enfoque de análisis de políticas públicas, en tanto que esta praxis es considerada como una fase inherente al ciclo de una política y, por consiguiente, es una herramienta técnica que contribuye o debería contribuir a la mejora de la gestión gubernamental. Esto cobra relevancia en países en vías de desarrollo, puesto que durante las últimas dos décadas los gobiernos han aumentado progresivamente la inversión social pública para hacer frente a las problemáticas existentes en Latinoamérica. Sin embargo, pese a que la evaluación se considera como una fase de las políticas públicas, ésta ha tenido alcances diferentes y su nivel de desarrollo sigue siendo precario. Esto se ve reflejado en los procesos incipientes de institucionalización de la evaluación que se observan en la región.

Sin embargo, pese al escenario actual, se reconoce el intento por mejorar los procesos políticos a propósito del modelo de Administración de Gestión por Resultados al que los países pertenecientes a la OCDE han adherido. En correspondencia a lo anterior, esta tesis recoge dichos fundamentos teóricos y posiciona la evaluación como una herramienta de carácter técnica y política. Desde allí se abordan los diseños de evaluación y las tendencias metodológicas que se han utilizado en la evaluación de políticas en materias sociales, principalmente aquellas relacionadas con la superación de la pobreza.

Por otro lado, se profundiza en la evaluación de impacto de programas sociales, comprendida como un tipo de evaluación sumativa que tiene como propósito la medición de los efectos y cambios (previstos y no previstos) que produce un programa o intervención en las personas y en el bienestar de las mismas, teniendo en cuenta que el cambio social que se mide es a largo plazo (Banco Mundial, 2003). Su objetivo principal

es la determinación de efectividad y eficiencia de las políticas y programas sociales, identificando si hubo cambios en la población objetivo, determinando la magnitud y el segmento de la población que obtuvo mayores beneficios de la intervención (Patton, 2002). En este sentido, la evaluación de impacto adquiere un rol y una posición hacia el final del ciclo de un proyecto y puede aportar conocimiento para las decisiones presupuestarias, contribuye al análisis de costos y beneficios mediante la construcción de indicadores de costo por unidad de impacto, aporta a eventuales ajustes del programa en función de los objetivos planteados y/o a la focalización de éstos, entre otras cosas.

En cuanto a enfoques de evaluación, esta tesis recoge el enfoque de Evaluación Realista propuesto por Ray Pawson y Nick Tilley en 1997, para elaborar la metodología de evaluación de impacto. Este enfoque basado en la Teoría del Programa (Chen, 1990) está fundamentado en el realismo, escuela filosófica que afirma que los mundos sociales son reales en tanto producen efectos reales y que es posible establecer miradas comprensivas y profundas sobre las causas del cambio. La Evaluación Realista sostiene que todo el mundo se organiza en sistemas, los que a su vez, están integrados por sistemas más grandes y conectados a otros niveles. En el campo de la evaluación, esto también significa que todos los resultados de un programa social son el resultado de múltiples causas y que cada programa puede tener muchos resultados diferentes.

Estas suposiciones acerca de la realidad, posicionan a los programas de intervención y a las políticas como elementos reales que pueden generar efectos positivos, negativos, intencionales y no intencionales. Los programas cambian los sistemas y, a su vez, los sistemas cambian los programas. Esto significa que la evaluación no es un proceso simple ni reduccionista y que los resultados no son lineales, por el contrario, son múltiples y se pueden explicar por diversos mecanismos y aspectos de contexto, por lo que un programa puede generar resultados “x” en un escenario determinado y resultados “y” en otro.

En este sentido, la Evaluación Realista, es una investigación aplicada que centra su atención en la identificación de aquellos elementos- invisibilizados en la práctica evaluativa de corrientes positivistas- que permiten comprender y explicar el por qué se generan determinados cambios sociales en determinados grupos sociales. La particularidad de este paradigma es que establece un cambio en la pregunta básica de evaluación, reemplazando las preguntas normalmente formuladas: “¿la intervención funciona?, ¿la intervención impacta en el grupo intervenido? Por otras que apunten a responder ¿Qué funciona de la intervención?, ¿Para quién funciona? Y ¿bajo qué

condiciones funciona la intervención?. En este nuevo escenario, un proceso de Evaluación Realista explora, no tan sólo en los resultados e impactos, sino en el contexto y los mecanismos que condicionan determinados cambios en la población a propósito de la intervención ejecutada.

El contexto se refiere a las características de los participantes, la organización, la dotación de personal, la historia, la cultura, las creencias, etc. que se requieren para condicionar la activación de mecanismos de causalidad. Otros elementos contextuales pueden incluir la configuración geográfica y la comunidad donde se interviene, la nación, la religión, la política, periodo histórico, eventos, entorno de la organización, características principales de los grupos intervenidos, entre otras cosas. Para evaluar qué factores de contexto afectan el funcionamiento del programa, el contexto tiene que ser abordado en el diseño de la evaluación. Para ello es fundamental formular preguntas que orienten la identificación de contexto. Ejemplo de ello son ¿Para quién crees que esto va a funcionar mejor? ¿Y para quién no funcionará?. También es importante que en el proceso de evaluación se identifiquen diferencias entre las características de un buen funcionamiento y de un mal funcionamiento. Esto permite pesquisar factores de contexto que expliquen la generación de resultados o la ausencia de resultados o resultados no esperados.

Por otro lado, los mecanismos se entienden como aquella interacción de procesos de razonamiento de los individuos y los recursos entregados por el programa de intervención que provocan un efecto (resultado), los cuales se ven condicionados por el contexto. Las políticas sociales a menudo tienen como objetivo generar un cambio específico en una población. Sin embargo, “la toma de decisión” que impulsa el cambio depende del individuo o del grupo intervenido y de los condicionantes que contribuyen a tomar la decisión de cambio. Cabe mencionar, que los mecanismos no son observados directamente, es por ello que es necesario explorar en éstos. Los procesos de razonamiento dependen de las características micro-macro de los individuos.

La importancia de explorar en los mecanismos y el contexto radica en que este enfoque asume que los programas por sí solos no generan una reacción en el grupo intervenido. Si bien es cierto que los programas están diseñados para crear un cambio, éste último se genera en tanto confluyen contextos y mecanismos de causalidad. Los programas ofrecen recursos y oportunidades, pero es la toma de decisiones de los participantes la que causa resultados. Y, precisamente, dichas decisiones estarían influidas por los elementos anteriormente citados.

Del mismo modo, la propuesta metodológica recoge algunos fundamentos del Análisis de contribución de Mayne (2001), enfoque proveniente del realismo crítico basado en la teoría del cambio y alternativo a las investigaciones experimentales para la medición de impacto. Su interés radica en identificar, explicar y fundamentar el grado de contribución que la intervención tuvo en los efectos hallados. En este sentido, el análisis contributivo no habla de atribuciones sino de contribuciones, lo cual cobra relevancia en sistemas dinámicos en dónde es complejo hablar de determinismo y de lógicas lineales. Es más, probablemente el estudio de los impactos seguirá siendo complejo e incierto en tanto que el mundo social se constituye por lógicas de interdependencia, propiedades emergentes, cambios impredecibles y efectos indeterminados. Así mismo, es una utopía creer que una intervención puede resolver ampliamente un fenómeno y atribuírsele el mérito. Los programas funcionan en la medida en que se activan una serie de condiciones externas a éste y se genera una relación vinculante. Desde allí que hablar de contribución resulta sensato en tanto se reconoce la multicausalidad de los cambios. Una intervención incide en la generación de cambios pero en conjunto a una multiplicidad de elementos. Así, esta perspectiva se orienta a constatar los efectos esperados y analiza la eventual influencia de otros factores, ajenos a la intervención, considerando la sinergia del sistema (Mayne, 2011).

Otros fundamentos en que se basa esta tesis son las relacionadas con la evaluación basada en la Teoría del Programa. Una teoría del Programa permite ordenar el pensamiento y configurar de manera abstracta los elementos y las secuencias de una intervención que la conducen para lograr los resultados. Este ejercicio permite identificar las bases subyacentes de la intervención para generar el cambio y da la posibilidad de explicitar los supuestos fundamentales del proceso y a manejar la complejidad adecuadamente sin caer en lógicas reduccionistas (Reeler, 2005). La premisa es que al estudiar y comprender la lógica y acción de cambio del programa se logrará alcanzar mejores resultados en tanto que el conocimiento sobre el funcionamiento de la intervención permite aprender y estar atentos a la revisión y actualización de los supuestos a partir de los cuales se configuró inicialmente la Teoría del Programa, permite releer el contexto y valorar si las condiciones de cambio se mantienen o si el contexto, emergente y complejo, obliga a determinar nuevas condiciones para la intervención. La evaluación basada en la Teoría del programa enfatiza la participación multi-actor en tanto la realidad es holográfica, es decir, se asume que al ser seres sociales nuestra identidad y nuestra visión de la realidad integra y es integrada por otras visiones, por un todo mayor a nuestra

propia visión fragmentada (Wilber, 1996). Por consiguiente, la construcción de la teoría del programa debe ser colectiva y debe incluir a los actores involucrados en la intervención, desde políticos hasta beneficiarios directos e indirectos.

Respecto a los programas de superación de pobreza, esta tesis aborda los Programas de Transferencias Condicionadas (TC) o Transferencias Condicionadas de Recursos (TCR), cuyo propósito es la reducción de la pobreza en los grupos sociales más vulnerables. Estos programas consisten en la asignación de recursos monetarios y no monetarios a familias que se ubiquen en el rango de pobreza y pobreza extrema y que posean hijos menores de edad, con la condición que cumplan con determinados criterios relacionados con el mejoramiento de sus capacidades humanas. La condicionalidad en la entrega de recursos tiene relación con la adopción de compromisos, por parte de las familias, en cuanto a las áreas de educación, salud y nutrición, por ejemplo que los hijos menores de edad asistan regularmente a la escuela logrando un desempeño escolar que permita una formación creciente y acudan a los centros de salud con fines preventivos. En algunos casos, los Programas de TC benefician a familias con adultos sin empleo, personas con alguna discapacidad y/o adultos mayores. Además de las transferencias monetarias, también se considera la entrega de otras ayudas como por ejemplo suplementos alimenticios, útiles escolares, entre otras cosas (CEPAL, 2011). Los fundamentos principales de estos programas son, por un lado, paliar la pobreza actual que padecen las familias beneficiarias y, por otro lado, prevenir la pobreza futura en tanto que si se logra robustecer a los menores de edad en términos educativos y de salud se puede prever un desarrollo ampliado de sus capacidades humanas para hacer frente al fenómeno de la pobreza y promover la movilidad social.

Estos programas han logrado gran validez en América Latina y se han convertido en una intervención que beneficia a más de 25 millones de familias, es decir, al 19 % de la población de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2011). Es así como los Programas de TC se ejecutan en Chile, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Panamá, México, Paraguay, Guatemala, Perú, República Dominicana, Uruguay, Jamaica y Trinidad y Tobago. Cabe señalar que estos programas también han tenido experiencias en otros países como Turquía, Egipto, Indonesia, Filipinas, Camboya, Bangladesh y Estados Unidos.

En cuanto a la evaluación de estos programas se observa rigor y sistematicidad por parte de los gobiernos y organismos internacionales para determinar la efectividad de esta intervención en tanto que se posiciona como uno de los ejes centrales de las políticas

sociales. Las evaluaciones que han realizado algunos países que ejecutan los Programas de TC arrojan que esta intervención ofrece incentivos eficaces para invertir en el capital humano de las familias más vulnerables. No obstante, se observa la necesidad de que las evaluaciones de impacto permitan diferenciar la magnitud de los efectos del programa sobre la población y los elementos analíticos que permiten explicar la tendencia de los resultados. Esto a propósito de que los Programas de TC se ejecutan en diferentes países y, por consiguiente, existen diferencias cualitativas en la forma de implementarlos, en las condiciones socio-culturales de la población objetivo y los elementos contextuales que inciden en el desarrollo de la intervención y el posterior efecto en los beneficiarios. Así mismo, es necesario implementar evaluaciones que arrojen datos concluyentes sobre los efectos a largo plazo.

### **3. Metodología**

Para la realización de esta tesis, cabe situar el trabajo en dos grandes fases; En la primera se expone el estado del arte de los procesos evaluativos de programas de superación de pobreza en países de América Latina, prestando especial atención a las metodologías de evaluación de impacto que se utilizan, sus aportaciones y limitaciones. Así mismo, se abordan enfoques alternativos a los tradicionalmente utilizados con el propósito de hacer una comparativa y establecer un debate reflexivo de las distintas perspectivas epistemológicas.

Paralelo a ello, se establece un diagnóstico sobre la situación de pobreza en la región y las políticas y programas de desarrollo social que se implementan, visto esto como elementos comprensivos de la situación actual de la región. Esta línea de trabajo, si bien no es la central ni el objetivo de la tesis, sirve para situar el trabajo al contexto latinoamericano.

En la segunda fase, se constituye la elaboración de una metodología de evaluación de impacto para programas de Transferencias Condicionadas (TC).

Para llevar a cabo el diagnóstico de las metodologías de evaluación de políticas y programas de superación de pobreza que se han desarrollado en los distintos países de América Latina, se realizó una metaevaluación a partir de una revisión documental de informes de evaluación y de los diferentes enfoques metodológicos que se utilizan. De esta manera se obtuvieron eventuales fallos, desajustes y problemas resultantes de un



proceso evaluativo (Scriven, 1967). Así mismo, se pudieron analizar las lógicas subyacentes de las evaluaciones.

Para ello, se utilizó el método comparativo con el propósito de identificar las características y aportaciones de las diferentes metodologías de evaluación, así como las barreras y limitaciones de éstas. Esta decisión metodológica guarda relación con el reconocimiento de que la comparación es un método adecuado para realizar este tipo de estudio y, visualizando éste como un instrumento metodológico que permite consolidar y desarrollar nuevos conocimientos.

En este sentido, la comparación provee una base para realizar afirmaciones sobre regularidades experimentales (Caïs, 1997), las que permiten avanzar en la búsqueda de afirmaciones que permiten explicar/comprender el objeto de estudio. La comparación agudiza la capacidad de descripción y permite sintetizar elementos diferenciadores y comunes de un fenómeno particular. Además, otorga criterios que posibilitan la verificación de hipótesis.

Caïs (1997) señala que el método comparativo es una aplicación a la regla general de la lógica. Consiste en variar de un fenómeno con la intención de eliminar variables o factores accesorios para llegar a lo que es constante y fundamental. Comparar es confrontar una cosa con otra y sirve para controlar, verificar o falsificar si una generalización se corresponde con los casos a los cuales se aplica.

Bajo la misma lógica, Mark Bloch señala que el comparar, en el campo de lo social, es *“elegir en varios medios sociales diferentes, dos a varios fenómenos que parecen, a primera vista, presentar entre sí analogías, descubrir curvas de evolución, constatar semejanzas y diferencias y, en la medida de lo posible, explicar los unos por los otros”* (en Sierra Bravo, 1984; 161).

Por lo anterior, se entiende que este método es pertinente puesto que permite analizar el cómo se han desarrollado distintas evaluaciones de programas de superación de pobreza y, permite explicar las diferencias y semejanzas de la praxis evaluativa de los distintos países de América Latina. Explora patrones, procesos, regularidades existentes, así mismo, identifica tendencias y cambios de patrones de esta práctica, de su metodología y de sus paradigmas, entre otras cosas (Casteglioni, 1997). Para investigaciones relacionadas con la gestión pública es relevante esta característica del método, puesto que se configura como una herramienta técnica que aporta en la comprensión y en el análisis y permite plasmar generalizaciones sobre el objeto estudiado (Badie y Hermet, 1993).

Es importante señalar que, dada la elección del método de estudio, lo que se busca es obtener conclusiones en términos de tendencias y no en términos de causalidad.

En cuanto a la unidad de análisis, se indica que ésta fueron todos los informes disponibles de evaluaciones de políticas, programas y planes de superación de pobreza, realizadas en países de América Latina, ya sean ejecutadas por organismos gubernamentales u organismos internacionales (no gubernamentales).

Respecto a las técnicas para la recogida de información, se señala que se recurrió a la recopilación y análisis documental: informes de evaluaciones, reportes, etc.

Para la segunda fase, la elaboración de una metodología de evaluación de impacto de Programas de Transferencias Condicionadas, se realizó una revisión del enfoque de Evaluación Realista propuesto por Pawson y Tilley, la evaluación basada en la Teoría del Programa y el análisis contributivo de Mayne y, se establece un análisis comparativo con otros enfoques para determinar las aportaciones, similitudes y diferencias en sus postulados. Posterior a ello, se elabora una metodología de evaluación de impacto alternativa la cual es sometida a valoración por un panel de evaluadores con el propósito de hacer ajustes a la propuesta. Para dicha valoración se elaboró un instrumento ad hoc que incorporó elementos relacionada con los supuestos metodológicos de la evaluación y los componentes que constituyen la propuesta.

# **PARTE I: Evaluación de Políticas Sociales**

## **CAPITULO 1**

### **La Evaluación en el Marco de Políticas Sociales**

#### **1. Políticas Sociales**

##### **1.1 ¿Qué se entiende por Políticas Sociales?**

Las políticas sociales son concebidas como una respuesta a problemas sociales que el sistema político-administrativo ha juzgado como inaceptables. En razón de ello, el problema social es, desde este punto de vista, una construcción social y política y, por tanto, sus conceptualizaciones dependerán de las percepciones, representaciones, recursos y paradigmas de los diferentes actores públicos y privados que intervienen en el proceso. El crecimiento de los indicadores de cesantía, la delincuencia causada por la segregación social, la pobreza a propósito de la inequidad y desigualdad económica, educativa y sanitaria son ejemplos de problemas que originan la formulación de una política social. Las políticas sociales implican esfuerzos intersectoriales e interministeriales en tanto que la resolución de los problemas se logra a través de la articulación de los diversos campos a los que les compete intervenir y en la medida en que los fenómenos sociales se comprenden desde una perspectiva multidimensional.

Para los gobiernos de países en vías de desarrollo, las políticas sociales tienen un rol preponderante en la agenda pública, puesto que la inestabilidad en temáticas asociadas a pobreza, previsión social, educación, salud y seguridad pública, entre otras, poseen una alta demanda por parte de la ciudadanía y son fenómenos que convergen y se agudizan.

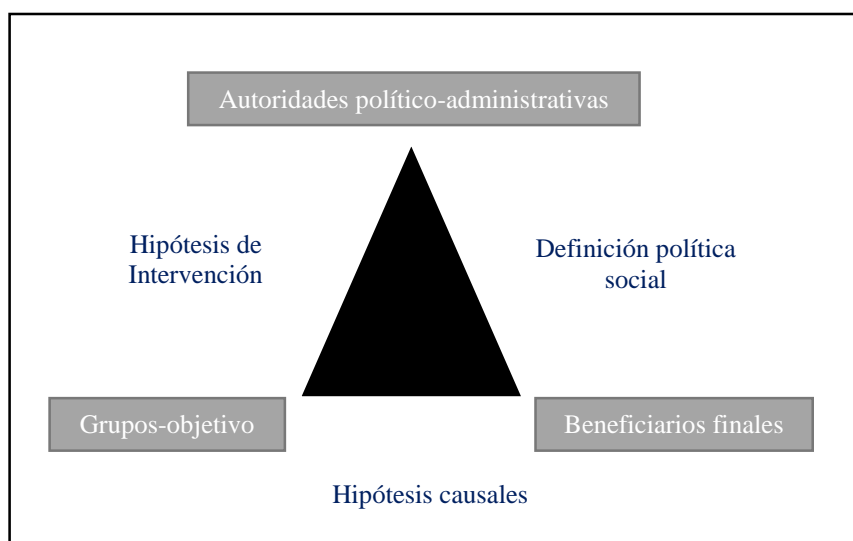
El espacio de actuación de una política social no es neutro, ya que en el interior de éste se producen efectos tanto en el comportamiento de los diversos actores involucrados como en las modalidades de acción elegidas en el momento de intervención pública. En cuanto a los actores de políticas sociales, se pueden señalar a lo menos tres tipos de actores que conforman el triángulo base de actores:

- a. Los grupos-objetivo o quienes causan el problema
- b. Autoridades político-administrativas, quienes elaboran y aplican la política social.
- c. Beneficiarios finales, o quienes padecen los efectos negativos del problema.

Con el fin de dar estructura al triángulo de base es necesario identificar las hipótesis causales en las que se basa la política en cuestión, las hipótesis de intervención, la definición política del problema a intervenir. Las hipótesis causales refieren a la respuesta a la cuestión de saber quién o qué es responsable del problema colectivo a resolver. Al establecer hipótesis causales se pueden reconocer los grupos-objetivos y los beneficiarios finales. Las hipótesis de intervención tratan de determinar cómo se podría solventar o atenuar el problema colectivo través de la implementación de una política social. Y casi de manera inmediata, pueden surgir las modalidades de intervención pública que incidirán en las decisiones y las acciones político-administrativas de una política social y su implementación (Sabatier y Mazmanian, 1979). Para que una política social pueda tener un buen pronóstico, las instituciones públicas pueden recurrir a procesos de consultas y negociación con las partes involucradas. De esta manera, se promueven políticas participativas cuyos objetivos son aumentar la aceptación y legitimidad de la acción pública y de su rol frente a problemas sociales.

Por lo anterior, una política social puede interpretarse como una construcción teórica ya que ésta conlleva una representación de las medidas a implementar, de la conducta de los actores, del proceso que se seguirá y de los efectos que se esperan generar en la sociedad (Perret, 1997). En la figura 1 se puede observar el triángulo de base de los actores de una política social:

Figura 1: Triangulo de Base de Actores de Política Social.



Fuente: Knoepfel y Varone (1999).

Por otra parte, es interesante abordar el enfoque socio-céntrico de políticas públicas puesto que para esta tesis, las políticas sociales son definidas a partir de dicho enfoque. El enfoque socio-céntrico tiene una perspectiva centrada en la sociedad en tanto que concibe las políticas sociales como respuestas del estado a las demandas de la ciudadanía. En este sentido, las instituciones y organismos público-administrativos operan como instrumentos que reaccionan ante las demandas y proveen condiciones, recursos y productos a la sociedad procurando el bienestar y garantes de un estado de derecho (Skocpol, 1985). De acuerdo al análisis de Skocpol (1985:4), el gobierno es *“considerado primordialmente como un terreno en el que los grupos de interés de carácter económico o los movimientos sociales normativos contendían o se aliaban entre sí para configurar la adopción de decisiones sobre política pública”*. En este sentido, en el proceso de construcción de políticas sociales es fundamental tener en cuenta no sólo a los actores de la esfera político-administrativa sino que también a aquellos actores provenientes de la sociedad civil, de organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales puesto que las perspectivas pluralistas son necesarias para tomar decisiones públicas en tanto que los fenómenos sociales son problematizados por todos estos actores y considerando el contexto social, político, económico e institucional de cada país.

## 2. La evaluación de políticas sociales: conceptos e historia

En las últimas décadas la evaluación se ha ido perfilando como una disciplina propia, como un conjunto de herramientas conceptuales, metodológicas y analíticas, específicas, que contribuye a la totalidad de los procesos de una política pública (Alvira, 1991). En este sentido, la evaluación es en sí una actuación de la gestión pública.

En términos conceptuales, la evaluación se define como *“una forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida, encaminada a identificar, obtener y proporcionar de manera válida y fiable, datos e información suficiente y relevante en que apoyar un juicio acerca del mérito y el valor de los diferentes componentes de un programa (tanto en la fase de diagnóstico, programación y ejecución), o de un conjunto de actividades específicas que se realizan (...) con el propósito de producir efectos y resultados concretos; comprobando la extensión y el grado en que dichos logros se han dado, de forma tal, que sirva de base o guía para una toma de decisiones racional e inteligente entre cursos de acción o, para solucionar problemas y promover el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o fracaso de sus resultados”* (Aguilar y Ander-egg, 1994:18).

Otras definiciones complementarias sostienen que el fundamento de la evaluación de políticas y programas sociales tiene directa relación con una disciplina, que debería ser de carácter público, orientada a la mejora del bienestar social, la valoración de la pertinencia de la acción político-administrativa y el cambio social que se espera de ésta (Matos, 2005).

En concordancia con estos postulados, Shadish, Cook y Leviton (1995) profundizan en cinco componentes estructurales que deben poseer las prácticas evaluativas cuyo propósito fundamental es especificar procesos viables que permitan construir conocimiento sobre el valor de los programas sociales y el acercamiento a la solución de éstos. Estos elementos son:

1. **La programación social**, se refiere a la comprensión de las formas en que las políticas y programas sociales se desarrollan, se pueden mejorar y cambiar, especialmente en lo que se refiere a los problemas sociales. A partir de esto se intenta responder ¿cuáles son los problemas importantes que el programa de intervención social intenta abordar? Y ¿se puede mejorar el programa de intervención social?

2. **El uso del conocimiento** se centra en las formas en que la información de las evaluaciones es usada para modificar los programas sociales. Se formulan preguntas relacionadas a ¿Cómo se puede asegurar que los resultados sean utilizados rápidamente para ayudar a los programas sociales?, ¿la evaluación puede ser útil?
3. **La práctica de evaluación:** las tácticas y estrategias de evaluación, teniendo en cuenta las restricciones a las que pueden enfrentarse y a la limitación de tiempo y recursos. Se formulan preguntas relacionadas a ¿cómo puedo reducir mis opciones para realizar evaluaciones factibles?.
4. **Valoración:** valores que se pueden conectar a descripción de programas. Se establecen preguntas sobre si el programa es bueno y qué se establece como “bueno”.
5. **Construcción del conocimiento** alude a las formas en que los investigadores-evaluadores- aprenden acerca de la acción social.

Estos componentes estructurales permiten valorar la pertinencia e idoneidad de las distintas teorías o métodos de evaluación y argumentar sobre cuales son adecuados utilizar en cada situación.

En cuanto al desarrollo de un proceso de evaluación conviene situarlo en fases teóricas que permitan comprender la práctica evaluativa. En este sentido, las fases de una evaluación se plantean de la siguiente manera: Familiarización del programa, Decisión sobre viabilidad de la evaluación, Determinación del tipo de evaluación, Diseño de la evaluación, Recogida de información y Análisis de datos/informes (Alvira y Aguilar, 2015).

En cuanto a la **Familiarización del programa**, se señala que esta primera fase se relaciona con el primer acercamiento que se establece con el programa o intervención a evaluar. El acercamiento se puede dar a través de un análisis de la documentación institucional, legal, doctrinal sobre el programa (decretos, reglamentos, memorias, planes de acción, lineamientos del programa, entre otros). Así mismo, se puede recurrir a recopilar información a través de los actores directivos, ejecutores, planificadores, gestores y administradores del programa. La segunda fase, **Decisión sobre la viabilidad de la evaluación**, es fundamental puesto que a través de ella se intenta clarificar las motivaciones por parte de los demandantes para realizar la evaluación, identificar los recursos disponibles y lo que se quiere conseguir a partir de ésta. Esto último es relevante

ya que en una etapa posterior definirá el tipo de evaluación más idóneo para llevar a cabo. Así mismo, en esta fase se determina que tan viable es realizar una evaluación a propósito de la información disponible y de la calidad de ésta. Se determinan los objetivos y fines de la evaluación. La tercera fase, **Determinación del tipo de Evaluación**, comprende la decisión por la tipología de evaluación más pertinente en relación a los objetivos y las respuestas que se pretenden responder. Posterior a la delimitación del tipo de evaluación se establece el **Diseño de la evaluación** (cuarta fase), el cual consiste en estructurar el proceso evaluativo de acuerdo a los objetivos y la tipología de evaluación. Es importante que el diseño posea criterios que permitan validar la práctica evaluativa (validez interna, validez externa, validez de constructo, validez de conclusión estadística). En la quinta fase, **Recogida de información**, se recopilan los datos necesarios para dar respuestas a los objetivos planteados. Los datos están asociados al programa y a los componentes de éste, a los efectos y metas y a las variables relacionadas con el funcionamiento del programa o relacionadas con el personal, entre otras. Y por último, en el **Análisis de datos/informe**, se somete a análisis la información recopilada utilizando técnicas y métodos de análisis y medición más idóneos de acuerdo a los objetivos de la evaluación y a las preguntas de investigación que se quieren responder.

## 2.1 La historia de la evaluación.

La evaluación, como disciplina, surge en la década de los años treinta en Estados Unidos a propósito de la necesidad de hacerse cargo de la capa social más pobre de la población a raíz de la gran depresión de la época en el país norteamericano y, por el énfasis en establecer reformas a los mercados económicos y estabilizar la economía. No obstante, se consolida 30 años después, en la década de los sesenta, con la experiencia del Sistema Presupuestario mediante Planificación y Programación (Planning, Programming, Budgeting System), el cual intentó racionalizar las opciones presupuestarias de la administración pública; se intentaba invertir en determinados sectores públicos en función de un análisis coste-beneficio (Harguindéguy, 2013). Los programas sociales se orientaron en la educación, el mantenimiento de los ingresos, vivienda, salud, justicia penal y, sobre todo, en controlar los efectos negativos de la pobreza. Bajo este escenario, la evaluación se convierte en un instrumento que da respuesta a la inexistencia de mecanismos que permitieran valorar, en la práctica, la inversión, la gestión y los efectos



de la implementación de programas sociales y, a su vez, responder al congreso acerca de qué programas funcionaban mejor y cuáles no (Shadish, Cook y Leviton, 1995).

En América Latina, el surgimiento de la práctica evaluativa es contemporánea. Recién a comienzos de la década de los años 90 ha obtenido un alcance mayor, pese a que su institucionalización aún se encuentra en proceso de desarrollo. De todas maneras la evaluación es casi obligatoria en muchas áreas tales como educación, industria, ecología y salud. Las primeras experiencias se remontan a los años 70, en Brasil y México, cuando se comienzan proyectos de desarrollo rural con financiamiento del Banco Mundial. Como parte de esos proyectos se incluyen componentes de seguimiento y evaluación (Feinstein, 2012). A comienzos de los años 90, Colombia implementa un sistema formal de evaluación, no obstante, éste debilita pero a medida que transcurre la década cobra importancia, a propósito de prácticas similares que empiezan a desarrollar los países vecinos y por la incidencia de organismos internacionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano del Desarrollo, quienes han contribuido a través del apoyo a proyectos orientados a la modernización de los estados y apoyo técnico en sistemas de monitoreo y seguimiento (Feinstein, 2012). Así, muchos países de América Latina implementaron sistemas de monitoreo y evaluación, con diferentes alcances y niveles de institucionalización.

Por otro lado, la cooperación bilateral ha significado un apoyo considerable en la adopción de la evaluación. Cabe destacar la contribución de Alemania, Holanda y Canadá que han apoyado el desarrollo de capacidades evaluativas en los países más pobres de la región y en el caso de Canadá patrocinando la maestría centroamericana de evaluación (Feinstein, 2012). Pese a que el nivel de institucionalización de la evaluación en la región aún es dispar, con la firma de la declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, en el año 2005, por parte de los países de América Latina y los organismos de cooperación multilateral, la institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación se enmarcan en un ambiente más propicio para fortalecerse (Feinstein, 2012).

En correspondencia a estos postulados, cabe señalar que las experiencias de países europeos arrojan prácticas decidoras en cuanto a la profesionalización de la evaluación. Suiza, Francia y España, entre otros países, han institucionalizado la evaluación en la administración pública y han creado órganos autónomos encargados de los procesos de evaluación. En la gran mayoría de los países que conforman la Unión Europea, el sector

público se encuentra sometido a una constante presión social por aumentar la eficacia y la eficiencia de sus gestiones y, precisamente, la utilidad de la evaluación apunta a fortalecer dichas cuestiones fundamentales de la buena gobernanza. Hacer un recorrido histórico del surgimiento de la evaluación en Europa deja en evidencia que la génesis de esta práctica conserva las mismas necesidades que existen en la actualidad, tener conciencia de la eficacia y eficiencia del gasto social y los efectos que producen las intervenciones sociales en la ciudadanía. A inicios de los años 70, en Reino Unido se desarrolla un movimiento intencionado a mejorar la gestión en el sector público con la implementación de sistemas efectivos de control y racionalización del gasto público, los cuales se fueron perfeccionando en el transcurso del tiempo (Muñoz, Pérez Zabaleta, Muñoz y Sánchez, 2013). Así mismo, el resto de países europeos occidentales tales como Alemania, Holanda, Países Nórdicos, Francia, entre otros, adoptaron programas socialdemócratas con fuertes políticas de inversión en educación, salud, vivienda, asuntos sociales, etc., lo que a su vez generó la necesidad política de justificar este gasto y de valorar el impacto de intervenciones que hasta ese entonces no tenían evidencia empírica (Jenkins y Grey, 1990). El impulso de la unión Europea para la evaluación de políticas públicas tiene su origen en la obligación impuesta por la comisión para la evaluación de los programas estructurales y, posteriormente, de otras iniciativas comunitarias. Dichos hitos han fomentado que en la actualidad las prácticas evaluativas estén implementadas en diversos ámbitos y en todos los países de la comunidad europea (Muñoz, Pérez Zabaleta, Muñoz y Sánchez, 2013).

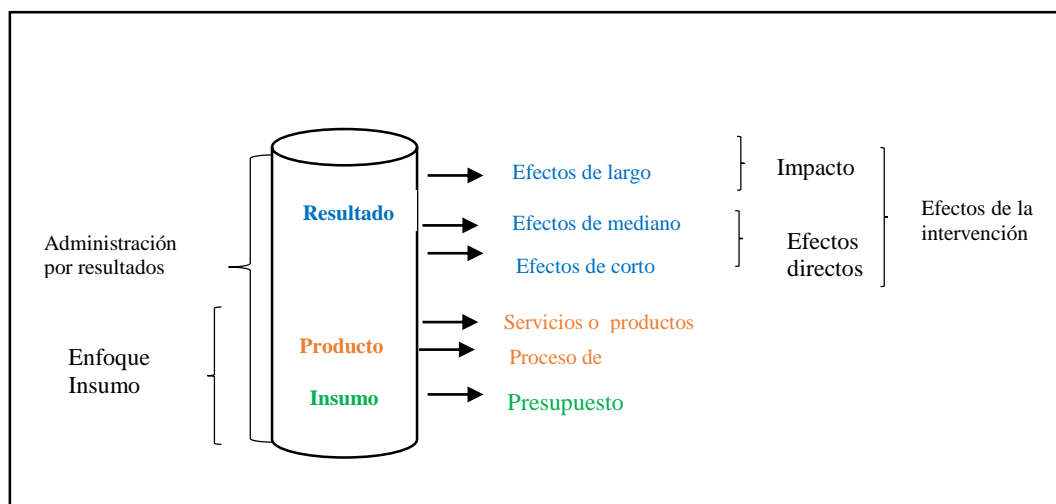
### **3. La evaluación de políticas sociales y su rol en la gestión pública**

Es innegable que los esfuerzos de los gobiernos de América Latina han estado orientados a mejorar la eficiencia y eficacia de la inversión pública en políticas sociales. Bajo esta premisa, las políticas basadas en evidencia cobran relevancia puesto que a través de ellas se puede mejorar la gestión, reprogramar intervenciones conducentes a generar impactos en la sociedad y, por ende, implementar programas sociales efectivos. En efecto, el modelo de Administración Gestión por Resultados (GpR) que han impulsado muchos de los países pertenecientes a la OCDE apunta precisamente a modernizar la gestión político-administrativa, a profesionalizar las intervenciones públicas y aumentar la productividad de la inversión social. Dicho proceso permite asignar y re-orientar los recursos a intervenciones que resulten favorables. Los criterios de eficiencia y eficacia

son los pilares fundamentales de este modelo (Perrin, 2003). De esta manera, ha existido una transición de un modelo enfocado en insumos a uno basado en resultados de las políticas que se implementan (Cohen, et al, 2001). Cabe señalar que en el modelo enfocado en insumos, la gestión se centra en el monitoreo y control de los recursos asignados y procura que la inversión se desarrolle de acuerdo a las normas y procedimientos establecidos por la ley. En este sentido, la gestión se centra en la implementación, los procesos y los servicios que se prestan a partir de una intervención pública, asumiendo una relación determinística entre productos de una intervención y los impactos de la misma (Cohen, et al, 2001). Por otro lado, el Modelo de Administración Gestión por Resultados (GpR), además de incorporar los elementos del enfoque por insumos, centra su análisis en los efectos que generan las intervenciones de los gobiernos (OCDE, 2001).

Este modelo asume una relación causal entre insumos y resultados y sostiene que a partir de esta relación se puede determinar la eficiencia y la eficacia de una intervención respecto del logro de objetivos planteados (OCDE, 2001). La secuencia causal estaría dada por el proceso de asignación de recursos, el cual conduce a la obtención de productos y, a su vez, la calidad, cantidad y pertinencia de los productos entregados determina los efectos que se generan. Esta secuencia es denominada cadena de resultados (OCDE, 1998).

Figura 2: Cadena de Resultados Modelo de Administración Gestión por Resultados



Fuente: OCDE, 2001

Ante este escenario regional, la evaluación de políticas sociales es fundamental en el proceso de instalar políticas eficaces. Es por ello, que esta tesis aborda la evaluación desde

el enfoque de análisis de políticas, en tanto que se considera una herramienta técnico-política para la mejora de éstas. En correspondencia con lo anterior, la evaluación debe considerarse como parte constituyente del ciclo de las políticas y no como una praxis ajena, externa o complementaria. El enfoque de análisis de políticas públicas cobra importancia en los nuevos escenarios democráticos que convergen en los procesos de gobernabilidad. Dicho esto, se impescindible adecuar la creciente complejidad de la realidad política y los esquemas de análisis de políticas públicas. Estos últimos se configuran como enfoques que combinan visiones interdisciplinarias que permiten analizar los procesos, la descripción y explicación de las causas y consecuencias de la actividad gubernamental, los productos y las actuaciones de las políticas públicas (Trinidad y Pérez, 2010).

En términos conceptuales, el análisis de políticas públicas puede entenderse como una disciplina científica y como ciencia social aplicada (Laswell, 1951). Es un proceso multidisciplinar y multi-metodológico orientado a explicar y comprender las interacciones e influencias entre actores, instituciones y perspectivas como la naturaleza y el resultado de las decisiones y acciones que emergen de tales interacciones (Meny y Thoenig, 1992).

El análisis de políticas públicas es fundamental en la gestión pública y su importancia radica, por un lado, en la necesidad de comprender estructuralmente las causas y consecuencias de la actuación de los gobiernos debido a que dicho conocimiento permite comprender la sociedad y, por otro, da la posibilidad de asegurar que se adopten políticas que conecten con la realidad y que estén orientadas a alcanzar metas relacionadas con la solución de problemas por las que fueron concebidas. Un mérito atribuible al análisis de políticas públicas es la capacidad de superar planteamientos formalistas e institucionales y, a su vez, explicar las limitaciones de los procesos de actuación gubernamental y de los poderes públicos (Thoenig, 1985). Esto se debe a la capacidad descriptiva de procesos, actores y análisis de resultados concretos (Dente, 1989). Bajo esta perspectiva se pone el acento en la utilidad descriptiva y la potencialidad prescriptiva del enfoque.

Tal como ocurre en los procesos de gestión pública, el proceso de análisis también puede descomponerse en diferentes fases, las cuales son simultaneas, no lineales y retroalimentadas entre sí. Dicho esquema de análisis se conforma de pasos tales como la definición del problema, los intereses involucrados, el grado de organización, la formulación de una solución, formulación de objetivos y prioridades, soportes

presupuestarios, técnicos y administrativos para la solución, implementación de la política, la evaluación y control de los efectos producidos, mantenimiento y revisión de la política (Trinidad y Pérez, 2010). Si bien es cierto que el análisis de políticas es mucho más que la aproximación tradicional asociada a la evaluación, lo relevante es que otorga funcionalidad a ésta última y la posiciona en el ciclo de las políticas.

La evaluación, desde este enfoque, adopta funciones descriptivas, explicativas y prescriptivas. Esta variedad es básica para el estudio de la acción pública puesto que permite que la evaluación se configure como una herramienta necesaria, relevante e irremplazable en el análisis y, por otro lado, contribuya a los procesos a través de los cuales el sistema político elabora y desarrolla las decisiones relativas a asuntos públicos (Trinidad y Pérez, 2010).

Cabe señalar que en el análisis de políticas se albergan diversas perspectivas epistemológicas que trazan el camino para desarrollar modelos de análisis. Dentro de los paradigmas de las ciencias sociales para el análisis de políticas se mencionan 4:

- **Perspectiva positivista y neopositivista.** Este paradigma ha llegado a convertirse en el más influyente dentro del campo de las ciencias sociales sosteniendo que desde la ciencia positiva se pueden descubrir leyes universales y entender las actividades humanas. A su vez, afirma que los hechos observables y medibles son reales y pueden dotarse de objetividad a través de la investigación empírica experimental (Roth, 2008). Bajo estas premisas, la realidad es directamente asequible y se puede explicar por leyes de causalidad. En el campo de las políticas públicas, los enfoques positivistas afirman que éstos son procesos racionales en los cuales se pueden obtener datos y evidencia objetiva que permiten predecir cursos de acción y tomar decisiones (Salas, Ríos, Gómez y Álvarez, 2012). Sin embargo, esta perspectiva epistemológica ha sido cuestionada por corrientes post-positivistas y con el transcurso del tiempo ha ido perdiendo valor a propósito del surgimiento de nuevos paradigmas. El neopositivismo surge como una nueva corriente que valida perspectivas post positivistas sosteniendo que existen limitaciones en el positivismo, no obstante, reafirma algunos de sus postulados relacionados con la posibilidad de separar, en el análisis de políticas públicas, práctica, valores y hechos (Roth, 2008). El neopositivismo, al igual que el positivismo, sostiene la importancia de la medición de los hechos mediante el establecimiento de indicadores y la tendencia a alcanzar el conocimiento

científico objetivo y de esta manera llevar acabo procesos legitimados que ayuden a la toma de decisiones en materia de políticas públicas (Salas, Ríos, Gómez y Álvarez, 2012).

- **Perspectiva post positivista o del racionalismo crítico.** Una de las premisas de este paradigma, al igual que para las corrientes (neo) positivistas, es que la realidad existe y la ocurrencia de hechos pueden ser explicados. Sin embargo, la divergencia con los positivistas se relaciona con las posibilidades de acceso a la realidad para ser entendida (Roth, 2008). Existe una multiplicidad de causas y efectos que hacen difícil la tarea explicativa y para éstos se torna difícil separa los hechos de los valores, en tanto todo lo que se percibe están cargados de valores (Roth, 2008). El enfoque crítico, parte de la perspectiva post positivista, sugiere que tanto las políticas públicas, como el investigador y el problema que se intenta resolver forman parte del mismo orden social y, en consecuencia, para comprender una política es necesario entender el orden social que la enmarca (Salas, Ríos, Gómez y Álvarez, 2012). Por lo tanto, la objetividad tiende a ser un ideal al cual se intenta aproximar. Desde el punto metodológico, el post positivismo critica al experimentalismo sin desconocer su valor, no obstante, sostiene la idea de considerar dimensiones, enfoques y teorías explicativas cualitativas que complementen las cuantitativas.

- **Perspectiva de la teoría crítica.** Este paradigma comparte las premisas ontológicas del post positivismo, la realidad existe pero es difícil acceder a ella. Sin embargo, afirma que la actividad investigativa se orienta por la presencia de valores y, por ende, la objetividad y la consecución de ésta es una ilusión (Roth, 2008). En términos metodológicos, la perspectiva de la teoría crítica asume una postura en valor y aboga por la transformación social, a través de la eliminación de la falsa consciencia. Busca legitimar una mayor participación social, vista ésta como una herramienta que permite afianzar la democratización de las políticas públicas y los procesos que conllevan (Forester, 1993).

En el campo de las políticas públicas, y específicamente en el análisis de éstas, la teoría crítica se orienta a mostrar el proceso mediante el cual se mantiene la reproducción de las creencias, consentimientos y esperanzas de la ciudadanía. Así, se enfoca en develar las relaciones de poder y las manipulaciones de la vida

cotidiana, a mostrar los límites y la vulnerabilidad de los poderes establecidos y, a su vez, evidenciar los mitos normativos y las creencias que se encuentran en su trasfondo (Forester, 1993). En definitiva, analizan y visibilizan a los ciudadanos las posibilidades de una vida mejor y de acciones emancipadoras.

- **Perspectiva constructivista.** Este paradigma afirma que la realidad es una construcción social y, por ende, la realidad objetiva no es asequible e incluso sostiene su inexistencia debido a que cada individuo puede percibirla de forma diferente (Berger y Luckmannm 1975). En este sentido, es relativa y desde el punto de vista metodológico se orienta a los procesos de identificación, comparación y descripción de distintas construcciones de la realidad existente (Roth, 2008). Desde esta perspectiva, una interpretación radical implicaría la inexistencia de desarrollar una acción basada en la razón científica, debido a que cada experiencia es única. Por lo tanto, no es posible elaborar teorías o modelos de explicación ni modelos predictivos o normativos de la realidad políticas, económica o social pues ésta es inasequible a la objetividad y su interpretación es una construcción más dentro de otras igualmente válidas que buscan credibilidad social más que certeza científica (Roth, 2008).

Se pone de manifiesto que para analizar las políticas públicas es preciso disponer de enfoques paradigmáticos que permitan leer, seleccionar, organizar e interpretar factores, variables, datos y hechos de manera coherente para la obtención de una explicación y comprensión de la realidad, en este caso de las políticas públicas. Esta tesis se posiciona desde la perspectiva post positivista para enmarcar el enfoque de análisis de políticas públicas y, en particular, la evaluación. Esto a propósito de la complejidad de los fenómenos sociales que las políticas sociales intentan hacerse cargo. Aquí convergen diversas miradas y valores sociales, económicos, culturales, territoriales y locales que son difíciles de comprender desde una objetividad absoluta. Sin embargo, y considerando estos aspectos, el análisis de políticas sociales se puede orientar a obtener una comprensión de una realidad, o parte de ella, que permita darle sentido a las políticas de acuerdo al sistema y al contexto en el que se circunscriben, sin que esto signifique un reduccionismo en el análisis.

#### **4. La Evaluación de Políticas Sociales en la región latinoamericana: Panorama Histórico e institucionalización de la evaluación.**

No hay duda que la evaluación se ha ido asentando en el sector público de la región y también es tópico en el mundo académico y no gubernamental. En el sector público los esfuerzos por introducir la práctica evaluativa se visualizan notoriamente en el área de la educación, salud y nutrición infantil (Rawlings y Rubio, 2006). La contribución técnica que han entregado organismos internacionales como la CEPAL y El Banco Mundial en el desarrollo de la praxis y la investigación evaluativa ha sido significativa. Desde esta lógica, se observan líneas de acción orientadas al soporte en el seguimiento y evaluación de políticas sociales, liderazgo en investigaciones, promoción de estrategias evaluativas y elaboración de material metodológico en estas materias. Así mismo, su trabajo se ha centrado en la promoción del desarrollo económico y social mediante la cooperación y la integración a nivel regional y subregional, prestando servicios de asesoramiento a los gobiernos en materias sobre mejora de la gestión gubernamental (CEPAL, 2000).

Sin embargo, la práctica evaluativa posee diferentes estados de desarrollo en la región, esto a propósito de los disimiles niveles de cultura evaluativa, el grado de institucionalización de ésta, el soporte técnico y los recursos destinados para esta disciplina, y las estructuras internas de los gobiernos (Lautier, 2001).

Los principales avances que se observan en América Latina se relacionan con las transformaciones de las estructuras y los procesos de las instituciones del sector público, a través de la creación de sistemas de evaluación y/o seguimiento y monitoreo. Dichas transformaciones tienen como objetivo desarrollar nuevos sistemas de gestión integrando componentes de medición e información que sirvan de insumo para las decisiones estratégicas respecto a políticas sociales, además de ser una herramienta para la rendición de cuentas del gasto público (CEPAL, 2014). La conformación de los sistemas de evaluación, monitoreo y seguimiento se sustentan en la premisa fundamental de dar mayor racionalidad a los ajustes de la intervención pública dentro de un marco de modernización. Así mismo, se sustentan en la necesidad de los gobiernos por validarse con la ciudadanía y, a su vez, por la alta demanda de ésta última por servicios efectivos



con respuestas sostenibles (CEPAL, 2014). Bajo esta lógica los gobiernos se ven obligados a mejorar su desempeño.

Es así como la evaluación se posiciona como un mecanismo articulador capaz de vincular los contenidos de formulación de políticas sociales con su implementación, con la gestión de recursos y los efectos sociales. Por otro lado, permite la interacción entre los distintos sectores de gobierno, algo fundamental como se ha mencionado en apartados anteriores.

No obstante, el nivel de desarrollo de la evaluación aun no permite hablar con total propiedad sobre una práctica óptima en todos los países de la región. En este sentido, se pone de manifiesto la carencia de sistematicidad de la praxis, de su utilización en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas. En otros casos, los procesos de evaluación carecen de rigurosidad en cuanto a metodologías, procesos y alcances.

Los organismos internacionales sostienen que la evaluación y la adopción de una cultura evaluativa alcanzarían su mayor auge mediante la institucionalización de este quehacer (Feinstein, 2012). La institucionalización de la evaluación implica instaurar la práctica en el sistema gubernamental, independientemente si las evaluaciones son lideradas por equipos internos, externos o mixtos, de tal manera que se perciba como parte del proceso de gestión pública y, en consecuencia la evaluación sea parte del diseño de la intervención desde su creación. Por lo anterior, la institucionalización se define como “*un proceso político por el que se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la función evaluadora a partir de la estructuración de espacios e instancias de las administraciones públicas a las que encargar tal función, ubicándoles en niveles de gobierno y según las distintas actividades o sectores a evaluar*” (Garde, 2006:4).

A través de la institucionalización de la evaluación se lograrían avances en cuanto al carácter legislativo de la práctica, la creación de organizaciones públicas encargadas de regular y administrar las funciones evaluativas cimentadas sobre criterios de valor público sin perder de vista referentes como la eficacia y eficiencia. Así mismo, permitiría conectar la evaluación y sus resultados con el poder ejecutivo para asegurar que en efecto la evaluación actúe como una herramienta para la toma de decisiones de los gobiernos y los parlamentos (Ruiz, 2012). De igual modo, el desarrollo de una cultura evaluativa se propicia en la medida en que la evaluación se concibe como una disciplina intrínsecamente unida al análisis de las políticas públicas, hasta el punto de formar parte de su corpus doctrinal.

En cuanto a las experiencias de institucionalización de la evaluación en América Latina, se señala que algunos países han incorporado la práctica evaluadora en el proceso de la gestión pública, a través de la creación de sistemas de evaluación y monitoreo. Dicha inclusión incide, principalmente, en la toma de decisiones presupuestarias y para corregir cumplimientos de metas. Los países que destacan en esto son Chile, Colombia, Brasil, Costa Rica y Uruguay, mientras que Honduras, Paraguay, Perú y Nicaragua poseen un desarrollo incipiente y carente de sistematicidad. La tabla 1 muestra el tipo de uso que diferentes países le dan a los sistemas de evaluación y monitoreo.

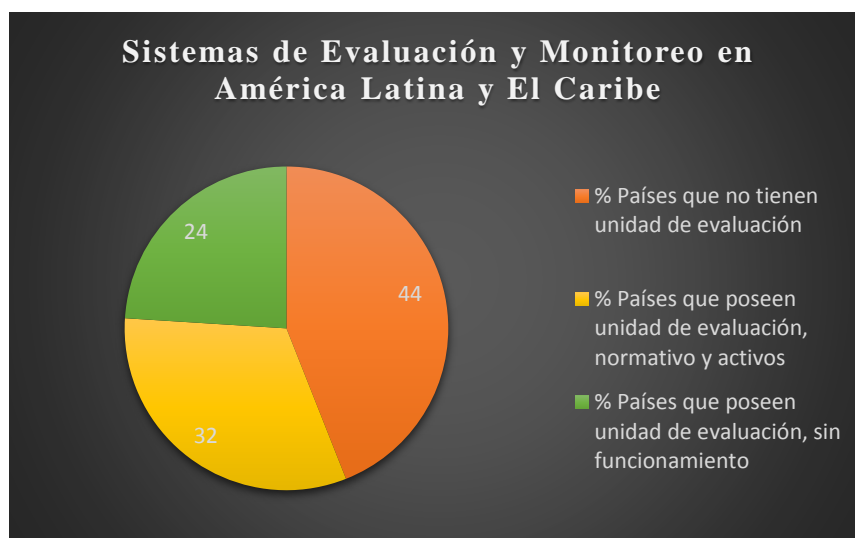
Tabla 1: Usos de los Sistemas de Evaluación y Monitoreo en Países de América Latina

<b>¿Para qué se usa el sistema de evaluación y monitoreo?</b>	<b>Muy Frecuente (el sistema está institucionalizado y cuenta con metodologías e instrumentos formalizados)</b>	<b>Frecuente (El sistema está institucionalizado y se están elaborando los instrumentos y las metodologías)</b>	<b>Poco Frecuente (El sistema está comenzando a implementarse)</b>
<b>Para tomar decisiones técnicas y presupuestarias</b>	Chile		
<b>Para Tomar decisiones de alto nivel</b>	Brasil, Colombia, Costa Rica, Uruguay	Bolivia, Ecuador, México	
<b>Para Corregir cumplimiento de metas</b>		Argentina, Guatemala	Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Guyana

Fuente: CEPAL, 2014

A la hora de analizar las experiencias de los países en materia de evaluación y de sus sistemas de evaluación y monitoreo se concluye que, durante los últimos 5 años, el 56% de los países de la región han creado o mantenido sistemas de evaluación y monitoreo conformados normativamente, no obstante, sólo el 32% se encuentran operativos y desarrollando procesos evaluativos que posteriormente se utilizan en alguna etapa de la gestión pública (Bello, 2014) (gráfico 1). Este panorama podría explicarse por el nivel de modernización de cada país en cuanto a la administración de otros sectores y al presupuesto que se destina para este quehacer.

Gráfico 1: Sistemas de Evaluación y Monitoreo en América Latina y El Caribe



Fuente: Bello, 2014.

Por otro lado, en la mayoría de los países de la región, los sistemas de evaluación y monitoreo se posicionan en órganos estatales tales como Secretaría de Planificación, Oficina de la Presidencia, Hacienda o Secretaría Mixta Hacienda-Planificación (Bello, 2014). Por ejemplo, en los casos de Chile, México y Perú los sistemas de evaluación y monitoreo operan desde Hacienda. En Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, Paraguay, Venezuela y Trinidad y Tobago los sistemas de Evaluación y Monitoreo se ejecutan desde Secretaría de Planificación, mientras que en El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá operan desde la Oficina de la Presidencia. En tanto, Brasil, República Dominicana y Uruguay operan desde Finanzas y Planificación. En Argentina y Bolivia existen consejos o comité especial para los sistemas de evaluación.

Respecto a la estructura de los sistemas de evaluación y monitoreo, la mayoría considera la incorporación de la noción de desempeño y el establecimiento de indicadores de resultados para medir la eficacia y eficiencia de los servicios públicos. Así mismo, establecen mecanismos de monitoreo, sistemas de control de gestión y se fijan protocolos de evaluación. En términos de profesionalización de la práctica, se considera la capacitación a los equipos y profesionales sobre metodologías y definición de indicadores, entre otras cosas. Sin embargo, es conveniente reiterar los diferentes niveles

de desarrollo de los sistemas, en tanto que para algunos países existe una trayectoria más larga en los procesos de institucionalización mientras que en otros el proceso se encuentra en niveles menos avanzados. La institucionalización varía en los países, en algunos existen departamentos encargados de esta labor, en otros son equipos de trabajo compuestos por staff de profesionales y en otros la misión se encarga a consultoras externas.

La función de los sistemas de evaluación y monitoreo es uno de los aspectos más relevantes puesto que la forma en que se utiliza la información resultante de los procesos evaluativos permite darle sentido a este ejercicio y, por otro lado, deja en evidencia la incidencia que éstos tienen en la gestión político-administrativa. Las líneas de actuación pública en que la evaluación puede influir son: en los procesos de toma de decisiones presupuestarias, también puede influir en la planificación, gestión de programas, formulación y/o mejoramiento de éstos y en la rendición de cuentas. La tabla 2 muestra el uso de la información de los sistemas de evaluación y monitoreo de diferentes países de América Latina.

Tabla 2: Uso de la Información provista por los Sistemas de Evaluación y Monitoreo.

<b>País</b>	<b>Toma de decisiones presupuestarias</b>	<b>Planificación nacional o sectorial</b>	<b>Gestión de Programas</b>	<b>Rendición de Cuentas</b>	<b>Formulación y/o mejoramiento de programas o políticas</b>
<b>Argentina</b>	X		X	X	X
<b>Brasil</b>	X	X	X	X	X
<b>Bolivia</b>		X	X	X	
<b>Colombia</b>	X	X	X	X	X
<b>Costa Rica</b>	X	X	X	X	X
<b>Chile</b>	X	X	X	X	X
<b>Ecuador</b>		X		X	
<b>Guatemala</b>	X	X			
<b>Honduras</b>	X				
<b>Jamaica</b>		X	X	X	
<b>México</b>	X	X	X	X	X
<b>Nicaragua</b>	X			X	
<b>Panamá</b>	X				

<b>Paraguay</b>	X		X	X	
<b>Perú</b>	X		X	X	X
<b>República Dominicana</b>		X	X	X	
<b>Trinidad y Tobago</b>	X				
<b>Uruguay</b>	X		X	X	
<b>Guyana</b>	X	X			

Fuente, Bello, 2014

Se concluye que los sistemas de evaluación y monitoreo inciden significativamente en las decisiones presupuestarias y en la rendición de cuentas. Esto significa que probablemente las evaluaciones están orientadas a establecer un análisis coste-beneficio de la intervención pública y de allí que sirva como un instrumento para la planificación del gasto. Por otro lado, se visibiliza que la evaluación tiene menor alcance en los procesos de mejora de las políticas y programas públicos, por lo que se podría especular que la práctica evaluativa no se fija como propósito la medición de los efectos y la magnitud de la intervención pública sobre la población objeto y por tanto no hay insumos que permitan replantear el curso de una política o un programa. En este sentido, se torna relevante enfatizar la importancia de las evaluaciones de impacto social de las políticas debido que éstas permiten prever las repercusiones sobre la sociedad y determinar si se aminoran los problemas sociales por los que se constituyó una política pública.

En correspondencia con lo anterior, cabe destacar el contexto político en el que la evaluación se desenvuelve, dado que los sistemas de gobierno y su necesidad de validarse con la ciudadanía conlleva a que las políticas posean una visión cortoplacista -en consonancia con el periodo de administración de los gobiernos de turno- por lo que se necesitan de resultados inmediatos y no se pueden esperar los efectos a largo plazo (Valdés y Espina, 2011). Bajo esta lógica, cobra sentido que los procesos evaluativos sean formulados y utilizados, mayormente, en la toma de decisiones presupuestarias y la rendición de cuentas. Un adecuado sistema de evaluación debe poseer en enfoque hacia adentro y hacia afuera, es decir, orientado en la valoración de los procesos internos de control (organización, gestión del gasto, planificación, etc.) y orientado hacia el sujeto de intervención y a los cambios sociales.

Ante este escenario regional, no cabe duda que la profesionalización y el desarrollo de una cultura evaluativa se explica en parte por la institucionalización que ésta alcance en la gestión político-administrativa. A su vez, la institucionalización obedece a un proceso transformador y a nueva forma de gobernar. El proceso de institucionalización se logra en la medida que se propicia el surgimiento de elementos estructurales y capacidades estatales que posibiliten la instalación de la evaluación en el quehacer público. A partir de esto, se postulan algunas propuestas orientadas a mejorar la institucionalización (Segovia, 2015):

- a) Constitución de un sistema público de evaluación, de carácter autónomo en cuanto a independencia de recursos financieros y técnicos que permitan desarrollar una línea de trabajo sistemática. Se entiende que al ser un sistema público pertenece a la administración del estado, no obstante su estatuto reconoce una dirección autónoma del gobierno de turno. De esta manera, se podrían validar los procesos evaluativos y contar con el apoyo y colaboración interministerial para llevar a cabo los distintos procesos que involucra un ciclo de evaluación.
- b) Fortalecimiento de una línea de evaluación centrada en el Modelo de Administración Pública centrada en Resultados (GpR).
- c) Establecimiento de metodologías y de procesos de evaluación bajo el enfoque de análisis de políticas públicas. Esto relacionado con el establecimiento de protocolos y procedimientos definidos para la práctica evaluativa de los programas sociales que sean objeto de evaluación, fijar criterios estándares para medición de línea base o equivalentes para una correcta aplicación de evaluaciones ex post, ex ante y de impacto. Al estar presente el enfoque de análisis de políticas públicas, la evaluación se diseña, se construye y se implementa con la visión de generar conocimiento que contribuya a la comprensión de la intervención, el contexto en el que se desarrolla y los aspectos políticos, técnicos y administrativos que convergen.
- d) Establecimiento de lineamientos técnicos para los procesos evaluativos que aseguren calidad, cobertura, sistematicidad y difusión de la información. Dichos lineamientos se sustentan en la existencia de recursos destinados a esta práctica, entre otras cosas.

- e) Propiciar un giro paradigmático de los procesos evaluativos, en el que los ejes fundamentales sean la intersectorialidad y los principios de gobernabilidad.
- f) Enfatizar la formación continua de los equipos de trabajo y el staff de evaluadores, en cuanto a metodologías, estrategias en el diseño, ejecución y análisis de la evaluación, así como también cuestiones relacionadas con la formación en gestión pública y análisis de políticas, entre otras cosas.
- g) Fortalecer la cooperación internacional y el apoyo técnico de organismos internacionales.
- h) Construir estrategias vinculantes con el poder ejecutivo y legislativo.
- i) Uso y difusión de los resultados de evaluación y de las evaluaciones en sí mismas. Para ello se cree fundamental el establecimiento de procedimientos que permitan la incorporación de la evaluación en el análisis de políticas sociales o, al menos, se intencione el uso de estos recursos en las distintas esferas gubernamentales.
- j) Descentralización de los procesos y así permitir procesos evaluativos a nivel sectorial y territorial, de manera en que la práctica evaluadora se valide en los gobiernos locales, regionales y subregionales.

## **5. Experiencias de Evaluación de Políticas Sociales en la Región de América Latina.**

Las experiencias de evaluación de políticas sociales en América Latina son diversas en tanto que la tendencia, la evolución y los énfasis que cada país le ha otorgado a esta práctica obedecen a cuestiones relacionados con la forma de hacer política y con la funcionalidad que le brindan a la evaluación. Tal como se abordó en el apartado anterior, la evaluación se posiciona como una herramienta útil para las decisiones presupuestarias y para la rendición de cuentas. En este sentido, las evaluaciones tienden a establecer análisis de costo-beneficio, evaluación de resultados o evaluación comprehensiva del gasto, todas vinculadas a mejorar la eficiencia de la inversión social. En cuanto a las evaluaciones vinculadas a determinar la magnitud del cambio social o los efectos a largo plazo que se busca a través de una intervención, éstas tienden a ser menos sistemáticas y

su cobertura es menor, es decir se realizan evaluación a una cantidad reducida de programas, generalmente escogidos intencionalmente por el carácter político que tienen. Esto a propósito del alto costo que significa llevar a cabo una evaluación de impacto y porque además se requiere de soporte informativo, el cual muchas veces no está disponible.

A partir de este panorama, son interesantes algunas experiencias en la región. En el caso de Chile, el Sistema de Evaluación y Control de gestión es coordinado por la Dirección de Presupuesto (DIPRES) perteneciente al Ministerio de Hacienda. El principal objetivo es evaluar el diseño, gestión, resultados e impactos de los programas públicos proporcionando información que apoye la gestión de recursos y la toma de decisiones durante el ciclo presupuestario, mejorando la eficiencia en la asignación de recursos y el uso de éstos. Esta práctica se rige según el artículo 52 del decreto n°1263 de 1975 Orgánico de Administración Financiera del Estado y el reglamento fijado a través del Decreto n° 1177 del 17 de diciembre del 2003. Bajo estos lineamientos, las evaluaciones están relacionadas con la rendición de cuentas (evaluación de eficiencia, eficacia, evaluación de economía) y evaluaciones para la toma de decisiones de presupuesto. Por otro lado, en el año 2001 se incorporó la evaluación de impacto cuyo propósito es evaluar los efectos de los programas sociales a nivel de productos (producción de bienes y servicios y atributos, resultados intermedios y finales, aspectos institucionales y de gestión, uso de recursos y mediciones globales de desempeño), no obstante, la cobertura es menor en relación a los otros tipos de evaluación que se realizan. En el año 2002, se incorpora la evaluación institucional denominada Evaluación Comprehensiva del gasto.

Todas las evaluaciones de programas sociales cuentan con un comité interministerial, para asegurar que el desarrollo de las evaluaciones sea consistente con las políticas gubernamentales, que las conclusiones sean conocidas por las instituciones y que se disponga de apoyo técnico para un buen desarrollo (Rojas, Mackay, Matsuda, Shepherd, Del Villar, Zaltsman y Krause, 2006).

Las evaluaciones son realizadas por paneles evaluadores constituidos por profesionales externos al sector público (evaluadores externos), quienes tienen la responsabilidad de efectuar evaluaciones de acuerdo a los procedimientos fijados por el Ministerio de Hacienda. Por su parte, las instituciones públicas responsables de los programas evaluados se incorporan al proceso de evaluación a través de las siguientes actividades: proveer de información del programa al panel evaluador, elaborar matriz de



marco lógico como insumo base para el proceso de evaluación, participación en reuniones de coordinación, entre otras cosas (Rojas, Mackay, Matsuda, Shepherd, Del Villar, Zaltsman y Krause, 2006).

Un hito importante es el que se relaciona con la promulgación de la ley 20.530 que crea el ministerio de Desarrollo social y la subsecretaría de Evaluación Social en el año 2011. Con esto, se fortalece la institucionalidad de evaluación de política sociales, no obstante, permanece vigente el programa de evaluación de programas gubernamentales dependiente de la DIPRES y es éste el que tiene mayor injerencia en las decisiones presupuestarias.

No se desconoce el avance y el nuevo escenario en materias de evaluación, sin embargo se identifican algunas debilidades estructurales:

- a) Cultura evaluativa de carácter incipiente al no poseer evaluaciones efectivas para la totalidad de los programas sociales. Así mismo, en materias evaluativas aún no se da el paso para la creación de un servicio o agencia de evaluación pública, como sí ha ocurrido en otros países de la región. Esto ayudaría a asentar la investigación evaluativa en el ciclo de las políticas.
- b) Se carece de un protocolo evaluativo en el que se estipule, por ejemplo, criterios metodológicos para los diferentes programas que se evaluarán según la necesidad que se requiere.
- c) Evaluaciones centradas principalmente en la rendición de cuentas del gasto público y, por tanto, se enfatizan análisis relacionales entre el gasto y la cobertura alcanzada. Y, en menor medida, evaluaciones centradas en el impacto y el cambio social que subyace a una política pública.
- d) Respecto a las metodologías utilizadas, como el enfoque de marco lógico (EML), se precisa que esta herramienta puede ser reduccionista en tanto que existen programas de alta complejidad donde esta metodología es insuficiente para explicar el funcionamiento y los efectos de una intervención. En este sentido, se concluye que el enfoque de marco lógico es más una herramienta de planificación que de evaluación.

En cuanto al tipo de evaluaciones que se han realizado, desde el Ministerio de Desarrollo Social, cabe señalar que se establecen seguimientos anuales de la gestión e

implementación de aquellos programas sociales que estén vigentes y que sean ejecutados por los servicios públicos relacionados o dependientes de este órgano ministerial. Algunos de los programas sociales evaluados son aquellos donde el foco de intervención son jóvenes y empleo, los programas dependientes del Servicio Nacional de la Mujer, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Fondo Nacional de la discapacidad, programas de Adultos Mayores y de la Subsecretaría de Servicios Sociales, entre otros (Ministerio de Desarrollo Social, 2016). Por otro lado, las evaluaciones realizadas por la Dirección de Presupuestos (DIPRES), y específicamente aquellas a medir el impacto, tienen una duración que oscila entre un año y un año y medio, a lo largo de los cuales se entregan informes preliminares. Una vez realizadas las evaluaciones, se analizan los resultados con el director DIPRES en las que participan profesionales de la División de Control de gestión y sectores presupuestarios de la dirección (DIPRES, 2016). De acuerdo a los registros de la DIPRES (DIPRES, 2016), se hallan evaluaciones en el año 2010 a 2 programas de subsidio Fondo Solidario de Vivienda pertenecientes a la Subsecretaría de vivienda y Urbanismo, 12 programas de ayuda y becas educacionales pertenecientes a la Subsecretaría de Educación. En el año 2011 se encuentran 9 evaluaciones de impacto de programas de alimentación para niños y jóvenes en ciclo educacional, mientras que en el año 2012 y año 2013 no se registran evaluaciones de impacto para programas sociales. Por último, en el año 2014 se halla una evaluación a programa de subsidio familiar. A la luz de estas estadísticas, queda en evidencia la disminución de evaluaciones de estas características. Otro dato relevante es que todas las evaluaciones registran una valoración insuficiente o suficiente.

En el caso de Argentina, el departamento gubernamental a cargo de procesos de evaluación es la Dirección Nacional del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), el cual se rige bajo la resolución de la Secretaría de Desarrollo Social n°2851. El proceso de institucionalización ha sido paulatino, en el año 1996 se crea la Secretaría de Desarrollo Social con financiamiento del Banco Mundial. En esta secretaría se realizaron las primeras experiencias de evaluación.

En el año 2002 se crea el Consejo de Coordinación de Políticas Sociales con financiamiento del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo y con ello se profundiza en evaluaciones y auditorías periódicas. Posteriormente, el año 2007 se crea SIEMPRO dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, este organismo funciona con recursos nacionales. SIEMPRO cuenta con diferentes áreas:

SISFAM (Sistema de identificación y selección de familias beneficiarias de programas y servicios sociales), Monitoreo de Programas Sociales, Evaluación de Programas Sociales, Análisis e Información Social e Informática. Además existen 18 agencias de índole provincial que desarrollan tareas básicas de servicio a las áreas sociales provinciales, de acuerdo a los términos de referencia establecidos por la unidad central del SIEMPRO (Vinocur y Halperin, 2004).

El área de evaluación de programas sociales desarrolla e implementa metodologías, técnicas e instrumentos que permiten valorizar, en forma objetiva, los resultados de las acciones públicas, no sólo en términos de la magnitud del gasto social, sino fundamentalmente en términos del avance o retroceso en la protección de derechos, equidad, mejoramiento de la calidad de vida y en la extensión del ejercicio de la ciudadanía a los sectores más vulnerables.

El propósito es evaluar los programas sociales en todas las fases de su gestión - formulación, ejecución y resultados alcanzados.

Las experiencias de evaluación se relacionan con las siguientes tipologías:

- a) Evaluaciones ex-ante para determinar la viabilidad técnica, institucional, política, social y sustentabilidad de un programa social, identificando mejores alternativas de acción.
- b) Líneas de base para conocer los valores iniciales de los indicadores del problema que dio origen al programa y que se construyen durante la delimitación del problema.
- c) Evaluaciones diagnósticas para la evaluación en profundidad del proceso de ejecución del programa en sus aspectos institucionales y mecanismos de ejecución.
- d) Evaluaciones desde la perspectiva de los beneficiarios para incorporar la participación de los destinatarios de los programas sociales como elemento articulador entre la oferta y la demanda.
- e) Evaluación final de resultados para indagar y analizar el cumplimiento de las metas previstas para cada uno de los objetivos específicos del programa (metas de resultado) en términos de su efectividad, eficacia y eficiencia que sirvan tanto para la retroalimentación de la gestión del programa como para la identificación, planificación y gestión de otros programas y políticas sociales.

- f) Evaluaciones ex-post o de impactos para analizar en qué medida el programa ha generado cambios relevantes en las condiciones de vida de la población beneficiaria.
- g) Opiniones evaluativas sobre programas específicos y transversales (sectoriales, para favorecer la coordinación programática evitando superposiciones).

Respecto a los actores involucrados se indica que SIEMPRO ha adoptado distintas modalidades de trabajo, en las cuales se involucran diversos organismos para el desarrollo de procesos evaluativos:

- a) Externalización a universidades nacionales, para el desarrollo de propuestas metodológicas, términos de referencia, selección y contratación de la institución, supervisión del trabajo y resultados finales.
- b) Desarrollo Integral de los estudios: Los procesos son ejecutados completamente por SIEMPRO, desde la formulación de la propuesta hasta los análisis de los resultados y elaboración de informes.

En cuanto a las fortalezas de las experiencias del sistema de evaluación se destaca que todos los procesos evaluativos tienen el propósito de re-formular y mejorar políticas y programas. Por otro lado, algunas debilidades se relacionan con el trabajo intersectorial. En términos institucionales se observa baja coordinación entre las distintas direcciones interministeriales. En Argentina, el sistema de evaluación está estructurado en torno a tres sistemas independientes entre sí: 1. sistema de Seguimiento físico-financiero (SSFF) de la oficina de presupuesto, 2. El Sistema de gestión por resultados (SGPR) y 3. EL Sistema de información, monitoreo y evaluación de programas sociales (SIEMPRO). Estos tres sistemas operan sin coordinación entre sí, por lo que puede verse afectado su funcionamiento.

En el caso de Brasil, el sistema de evaluación se desarrolla desde el Ministerio de Planificación (SIOP). En 1999 se da un impulso al sistema de monitoreo y evaluación, a propósito del interés de mejorar la gestión gubernamental. Las evaluaciones son de carácter anual y están orientados a la evaluación de resultados (Vaitsman, Rodrigues y Paes-Sousa, 2006).

Cada ministerio cuenta con una unidad de monitoreo y evaluación que coordina su trabajo con los equipos gestores responsables de los programas y acciones del plan, así como con la comisión de monitoreo y evaluación.

Las evaluaciones, con propósito de rendición de cuentas, se desarrollan en tres niveles:

- a) Autoevaluación del programa realizada por la institución y el director del programa.
- b) Luego el ministerio sectorial evalúa todo el programa.
- c) Finalmente el ministerio de Planeamiento realiza una evaluación del plan en su totalidad.

El resultado de este ciclo de evaluación se envía al congreso. En esta experiencia, al igual que en otros casos, la mayor debilidad se relaciona con el déficit de evaluaciones de impacto y a determinar los efectos de la intervención pública en la población objeto.

Por otro lado, en el caso de Colombia, el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) depende del Departamento de Planeación, y su objetivo es verificar el progreso de las políticas y programas para la consecución de sus objetivos y de las metas priorizadas por el mismo (Arriagada, 2006).

El desarrollo inicial del sistema de evaluación se ubica en el periodo 1991-2002 con apoyo de instituciones financieras internacionales. Desde 2002, Colombia inició una serie de reformas institucionales dirigidas a incrementar la efectividad de las políticas públicas. Bajo esta premisa el trabajo se centró en fortalecer las capacidades e instrumentos para orientar la gestión y el presupuesto al logro de resultados, con base en la generación y uso adecuado de la información pública, bajo parámetros de calidad, oportunidad y eficiencia. Con estos propósitos se produjo una ambiciosa reforma en los instrumentos de monitoreo y evaluación del Estado.

Para lograr esos objetivos, se propuso cerrar el ciclo de la gestión del Estado estableciendo un vínculo más fuerte entre el monitoreo y evaluación, la planeación y el presupuesto. También buscó mejorar la calidad de la información sobre seguimiento y evaluación. Así mismo, fortalecer la institucionalidad del Sistema Nacional de Evaluación (SNE), precisando su ámbito de acción, el objeto de evaluación y las responsabilidades de cada participante (Arriagada, 2006).

Entre 2005 y 2006 las principales actividades desarrolladas estuvieron dirigidas a consolidar la reforma en particular en cinco grandes áreas:

- a. Monitoreo y presupuesto de inversión para resultados.
- b. Sistema de monitoreo y evaluación en el nivel local.
- c. Evaluación de los principales programas e instituciones.
- d. Información pública y rendición de cuentas
- e. Monitoreo y Evaluación de la estrategia para la reducción de la pobreza.

Durante 2005 y 2006 el SNE obtuvo importantes avances en materia de evaluaciones. En primer lugar, se duplicó el número de evaluaciones de impacto del proceso. De esta manera, las intervenciones más importantes del Estado en el área social se sometieron a procesos de evaluación (programas de nutrición infantil, seguridad alimentaria, asistencia social, desarrollo en zonas de conflicto, telefonía social y comunitaria, entre otros). En segundo lugar, se destacan las evaluaciones de desempeño institucional.

En el caso de México, el Sistema de Evaluación y Monitoreo se configura como una apuesta líder en la región debido al respaldo institucional que posee, a la construcción de criterios de sistematicidad de la evaluación, cobertura y planteamientos teóricos y metodológicos para llevar a cabo estos procesos. Estos esfuerzos se condicen con el diagnóstico que se tiene sobre la gestión gubernamental, en donde la evaluación ha sido el eslabón más débil de las políticas públicas (Castro, López-Acevedo, Beker y Fernández, 2009).

En México, el marco normativo e institucional ha evolucionado rápida y satisfactoriamente desde los años noventa, en que se llevaron a cabo las primeras evaluaciones de algunos programas. El detonante de dicha evolución lo constituye la implementación y evaluación del programa Oportunidades, a partir de 1997. Un hito importante es el interés del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) por evaluar esta intervención pública, a lo que se suma la voluntad de los actores políticos y operadores que aceptaron el reto.

Posteriormente, en el año 2000, el Congreso exigió por ley la evaluación anual de los programas del Ejecutivo Federal. Esto se concretó a partir del 2002 a través de la evaluación anual de todos los programas sujetos a reglas de operación. Adicionalmente, en ese mismo año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitieron los lineamientos

que se deberían de cumplir en todas las evaluaciones anuales (Castro, López-Acevedo, Beker y Fernández, 2009).

En el año 2006 se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), un organismo público descentralizado de la Administración Federal, con capacidad autónoma y técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México. CONEVAL tiene dos funciones:

1. Normar y coordinar la evaluación de la Política nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y
2. Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor en dicha actividad.

El CONEVAL es el eje del sistema de monitoreo y evaluación del sector social de México. Debido a esto, en la actualidad funciona como una de las dependencias que lideran la implementación de la gestión basada en resultados a nivel de todo el sector público. El CONEVAL coordina las actividades de evaluación intersectoriales, establece normas y metodologías para la evaluación de los programas sociales, ofrece asistencia técnica a los ministerios y dependencias y realiza directamente o gestiona la realización de ciertas evaluaciones específicas. También coordina con diferentes organizaciones multilaterales de desarrollo la planificación y realización de trabajos de evaluación lo cual incluye asistencia técnica a entidades nacionales y gobiernos subnacionales para la implementación de sus sistemas de monitoreo y evaluación, y capacitación en metodologías robustas para la evaluación de programas (Castro, López-Acevedo, Beker y Fernández, 2009).

En el caso de Perú, El Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP) opera desde el Ministerio de Economía y su objetivo es mejorar la calidad de la inversión social (Arriagada, 2006). Los mayores avances se encuentran en las experiencias de evaluación apoyadas por organismos internacionales como el Banco Mundial y El Banco Interamericano del Desarrollo (BID), los cuales apoyan el financiamiento de programas sociales en el país, principalmente, aquellos relacionados con la superación de la pobreza.

La Tabla 3 resume los sistemas de evaluación y monitoreo existentes en la región y en la Tabla 4 los propósitos o ejes de actuación de los sistemas de evaluación gubernamental de países de América Latina.

Tabla 3: Sistemas de Evaluación y Monitoreo de políticas y Programas Sociales vigentes en América Latina

Países	Año de creación	Sigla	Nombre del sistema
Argentina	2013	PEPP	Programa de Evaluación de Políticas Públicas.
Bolivia	2006	CISE	Consejo Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación.
Brasil	2004	CMA	Comisión de Monitoreo y Evaluación
Colombia	1994	SINERGIA	Sistema Nacional de gestión y Resultados
Chile	2004	EPG	Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales
Costa Rica	2001	SINE	Sistema Nacional de Evaluación
Ecuador	2008	SyE	Seguimiento y Evaluación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
El Salvador	1989	SCSE	Sistema de Coordinación, Seguimiento y Evaluación del Plan Quinquenal de Desarrollo
Guatemala	1997	SIGOB	Sistema de Metas de Gobierno
Honduras	2010	UASEP	Unidad de Análisis, Seguimiento y Evaluación de Programas y Proyectos
México	2004	CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
Nicaragua	2003	SNCIMEP	Sistema nacional de Coordinación para la Implementación, Monitoreo y Evaluación Participativa.
Panamá	2004	SMP	Secretaría de Metas Presidenciales.
Paraguay	2011	PPR	Presupuesto por Resultados y Evaluación de Programas, Subprogramas y Proyectos
Perú	2011	DGSYE	Dirección General de Seguimiento y Evaluación
República Dominicana	2000	SNPIP	Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública
Uruguay	2005	AGEV	Área de Gestión y Evaluación del Estado



Venezuela	2010	PISEPP	Plan de Inspección, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas.
-----------	------	--------	---

Fuente: ONUI Mujeres, 2014

Tabla 4: Propósitos o Ejes de Actuación de los Sistemas de Evaluación y Monitoreo de Países de América Latina.

País	Propósitos o Ejes
Argentina	Generar directrices e investigaciones aplicadas para retroalimentar la evaluación de políticas públicas.
Bolivia	Evaluación de políticas sectoriales y sociales
Brasil	Evaluación externa en 5 dimensiones principales de los 11 macro desafíos del plan plurianual y evaluación externa de programas sociales
Colombia	Sistematización de información para el seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo y evaluación de las políticas públicas.
Chile	Generar información del desempeño institucional y resultados de los programas con información vinculada al ciclo presupuestario, y entregada al parlamento cada año.
Costa Rica	Evaluación estratégica vinculada a la Planificación Nacional, ejecución presupuestaria y rendición de cuentas.
Ecuador	Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, de la inversión pública y el Desarrollo territorial.
El Salvador	Monitoreo de compromisos del Plan Quinquenal de Desarrollo
Guatemala	Considera como eje fundamental de evaluación la Agenda de gobierno 2012-2016, donde se desencadenan tres estrategias: Pacto hambre cero, Pacto por la seguridad, la justicia y la paz y, el pacto de competitividad.
Honduras	Atiende principalmente las demandas de la Presidencia en el seguimiento y monitoreo de indicadores
México	Evaluación de políticas y programas de desarrollo social que se ejecutan a nivel nacional, estatal y municipal.
Nicaragua	Supervisar el cumplimiento y la coherencia de las decisiones en torno a las políticas públicas vinculada a las auditorías ciudadanas.
Panamá	Monitorear el cumplimiento de metas y resultados gubernamentales e informar a la Presidencia
Paraguay	Evaluación de programas con enfoque de gestión por resultados
Perú	Evaluación, seguimiento y gestión de la evidencia de políticas, planes y proyectos del Ministerio de Desarrollo Social.
República Dominicana	Monitoreo y evaluación de impacto de las políticas públicas.

Uruguay	Proporcionar información de la gestión por resultados para la toma de decisiones.
Venezuela	Inspeccionar, dar seguimiento y evaluación de la gestión y del Plan Nacional Simón bolívar 2007-2013.

Fuente: ONUI Mujeres, 2014

Con todo esto, una de las principales conclusiones que se extrae es el esfuerzo por mejorar la gestión político-administrativa a través de políticas sociales basadas en evidencia, las cuales permitan aumentar la eficiencia y eficacia de la inversión pública y, por otro lado, se busca que estas políticas efectivamente den respuestas a las demandas de la ciudadanía. Bajo esta lógica, la contribución de órganos internacionales ha sido vital en el ejercicio de modernización de los estados latinoamericanos.

En el caso de las políticas y programas de superación de pobreza los órganos internacionales han aportado desde diferentes líneas de actuación tales como:

- a) Labores de asistencia y desarrollo de políticas internacionales sobre el combate de la pobreza en la región, en respuesta al déficit de los sistemas de protección social.
  - b) Canalización de los recursos de la cooperación internacional, realizando aportes en diversos planos.
  - c) En los últimos años, han liderado la incorporación de elementos científico-técnico en la forma de hacer política. En este sentido, han enfatizado la importancia de las políticas basadas en evidencia.
  - d) A propósito del punto anterior, han construido material teórico-metodológico estratégicos para profesionalizar prácticas de formulación de políticas, evaluación de programas y estrategias para implementar el modelo de Administración Gestión por Resultados (GpR).
  - e) A través de la cooperación multilateral, han contribuido con la formación de habilidades y competencias técnicas a los equipos subregionales. Y, por otro lado, han desarrollado procesos de evaluación de políticas gubernamentales de diferentes países.
- (Unesco, 2005).

En la misma línea de aportaciones de organismos no gubernamentales, se destaca el trabajo de las redes regionales de evaluación, como por ejemplo La Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina dependiente del Banco Interamericano del Desarrollo (BID), El Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados-CLEAR o La RED de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y EL Caribe (RELAC) cuya misión es contribuir al fortalecimiento de capacidades de seguimiento y evaluación y profesionalizar la función evaluadora en toda la región. En este sentido, estas redes han orientado su trabajo a instalar el debate de la evaluación y a promover el desarrollo de principios generales, procedimientos y criterios éticos en estas materias, así como la promoción de conceptos, metodologías y herramientas para el quehacer evaluativo considerando la adaptación de éstas a la diversidad cultural e institucional de la región.

## CAPITULO 2

### Evaluación de Impacto social de las intervenciones

#### 1. ¿Qué es la Evaluación de Impacto?

Las políticas de desarrollo social surgen a propósito de la necesidad de provocar un cambio en grupos sociales, orientado a aumentar el bienestar multidimensional de éstos. Se diseñan en función de los objetivos que se desprenden del diagnóstico del problema y, por ende, se direccionan a la consecución de resultados. No obstante, el logro o no de estos resultados de cambio social, pese a ser esencial para el éxito de las políticas de desarrollo social, en ocasiones no suele abordarse. En este sentido, las evaluaciones se ubican en otros niveles y con otros propósitos como lo es la rendición de cuentas y la toma de decisiones presupuestarias. Tal como se revisó en capítulos anteriores, la lógica de las evaluaciones orientadas a la rendición de cuentas y a las decisiones presupuestarias obedecen a otras miradas y planteamientos de evaluación, diferentes a las que se relacionan con la valoración de los efectos sociales que produjo o no una intervención social a largo plazo.

Sin embargo, en el actual contexto en el que se desarrollan las políticas públicas, en donde se visibiliza el crecimiento de las demandas de la sociedad civil por una gestión gubernamental eficaz, la necesidad de los responsables de políticas por validar su gestión, por la modernización de los estados, las formas de gobernanza y el sostenido crecimiento de la participación ciudadana, la evaluación de impacto ofrece evidencias sólidas y creíbles sobre la eficacia de las intervenciones públicas y contribuye a determinar qué es lo que funciona y no de las políticas y programas de desarrollo social. En este sentido, permite informar a los encargados de políticas sobre los efectos/resultados de la intervención y sugerir decisiones tales como la interrupción de un programa ineficiente o ampliar la cobertura de las intervenciones que reportan un adecuado funcionamiento, así como también re-programar el diseño de un programa.

El concepto de evaluación de impacto (EI) surge a finales de la década de los sesenta en el campo del pensamiento ambiental como un proceso de análisis y prevención de los impactos ambientales (Moñux, Aleixandre, Gómez y Miguel, 2003). No obstante, más

tarde se incorpora a otros proyectos como un concepto más amplio y aplicable no sólo al medio ambiente sino que también a la comunidad en general.

En la literatura, han existido diversos fundamentos y diversas perspectivas conceptuales las cuales han generado posicionamientos diferenciados respecto al objeto de evaluación de impacto. Por un lado, la EI se entendía, en sus inicios, como la valoración del conjunto de cambios previsibles (Jain, Urban et al., 1977). Por otra parte, otros autores (Rossi, Freeman et al., 1999) han restringido el uso de la evaluación de impacto y la comprenden como un sinónimo de evaluación de resultados. Sin embargo, en la literatura en español, estos dos conceptos – impactos y resultados- se suelen diferenciar, de manera que impacto se restringe al estudio de las consecuencias no deseadas y colaterales respecto de los objetivos de una intervención.

Por otra parte, House (1994) establece dentro de su clasificación de 8 tipos de evaluación una categoría que llama el enfoque que prescinde de objetivos en tanto que se orienta a analizar todos los resultados previsibles y no previsibles de una intervención. Este tipo de evaluación se basa en el hecho que al no transmitir al evaluador los objetivos de la intervención, éste analizará con menos sesgos los resultados sin estar precondicionado por unos objetivos (House, 1994; Scriven, 1973) y, porque además, muchos de los efectos no previstos poseen una significativa importancia dentro de los cambios que se generan.

Dicho esto, se distinguen 3 perspectivas diferenciadas sobre el objeto de la evaluación de impacto. La primera comprendida como evaluación de resultados respecto a unos objetivos propuestos. La segunda entendida como evaluación de resultados (objetivos) y efectos (fuera de objetivos) de una intervención. Y la tercera denominada como evaluación de efectos, la cual prescinde de los análisis de objetivos.

Otro punto importante, se relaciona con un matiz de cambio brusco, intenso y rápido que la evaluación de impacto tuvo en sus inicios. Esta perspectiva sitúa la evaluación como la valoración de los efectos a corto plazo. No obstante, en las perspectivas contemporáneas estos matices han desaparecido y se ha ampliado la concepción de impactos a corto, mediano y largo plazo (Moñux, Aleixandre, Gómez y Miguel, 2003).

Esta tesis doctoral defiende la evaluación de impacto como aquella que tiene por objeto la medición y valoración de los resultados/efectos previsibles y no previsibles, sean positivos o negativos, sobre la población. Así mismo, defiende la valoración a corto, mediano y largo plazo. A partir de esta afirmación, se exponen algunas definiciones de

evaluación de impacto las cuales asumen estas premisas y profundizan en la función evaluadora.

Por ejemplo, Suchman conceptualiza la evaluación como un proceso orientado a juzgar el mérito de una intervención y, de esta manera, identificar los procesos que se llevaron a cabo y las estrategias que se utilizaron y, a su vez, comprender el funcionamiento de la intervención y, re-definirla si fuese necesario (Stufflebeam y Shinkfied, 1993). En este sentido, la función evaluadora está dirigida a determinar la eficacia de la intervención y para ello considera necesario comparar los resultados/efectos con los objetivos.

Así mismo, Stufflebeam (1993) comprende la evaluación como “el proceso de identificar, obtener y proporcionar información útil y descriptiva sobre el valor del impacto de un objeto determinado, con el fin de servir de guía para la toma de decisiones; solucionar los problemas de responsabilidad y promover la comprensión de los fenómenos implicados.

En la misma línea, Sandoval expone que la evaluación de impacto tiene el propósito de medir los cambios en el bienestar de los individuos y que pueden atribuirse a un programa o a una política específica. Además, señala que este tipo de información debe proveer información y ayudar a mejorar la eficacia (Sandoval y Richard, 2003)

Estos fundamentos, los de Suchman, Stufflebeam y Sandoval, posicionan la evaluación como una práctica que debiera contribuir al análisis de políticas.

Por otra parte, Baker (2000) señala que la evaluación de impacto es un análisis que tiene por objetivo determinar si un programa generó los efectos deseados en las personas, hogares e instituciones y si éstos son atribuibles a la intervención del programa. Así mismo, expone que este tipo de evaluación permite examinar las consecuencias no previstas en los beneficiarios, sean positivas o negativas.

En el campo específico de los programas sociales, algunos autores como Cohen y Franco (1992) señalan que la evaluación de impacto se orienta a determinar los cambios, la magnitud de los mismos, y a que segmentos de la población objetivo afectaron y en qué medida y, qué contribución realizaron los distintos componentes del proyecto al logro de sus objetivos. Esta conceptualización, es profundizada por Abdala (2004) quién afirma que la denominación de EI conlleva un proceso valorativo conducente a medir los resultados de las intervenciones, en cantidad, calidad y extensión de acuerdo a las reglas preestablecidas. Así mismo, señala que la EI considera el estudio de todos los efectos

secundarios a la planeación y a la ejecución ya sean específicos y globales, deseados y no deseados, positivos, negativos o neutros, directos e indirectos.

Por su parte, algunos organismos internacionales también han establecido sus visiones respecto a la evaluación de impacto. El Banco Mundial define la evaluación de impacto como *“la medición de los cambios en el bienestar de los individuos que pueden ser atribuidos a un programa o a una política específica. Su propósito general es determinar la efectividad de las políticas, programas o proyectos ejecutados”* (Banco Mundial, 2003). La OCDE (2001) señala que la evaluación es un proceso que consiste en hacer una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, sobre una intervención en curso o finalizada. En esta línea, la Asociación Internacional de Evaluación de Impacto aporta con una definición que engloba los conceptos antes citados y la consigna la EI como un proceso de análisis, seguimiento y gestión de las consecuencias sociales, voluntarias e involuntarias, tanto positivas como negativas, de las intervenciones, así como cualquier proceso de cambio social, invocado por dichas intervenciones (OCDE, 2001). Esta conceptualización pone de manifiesta la importancia de estudiar todos los cambios que puede generar una intervención sobre un determinado grupo social.

Revisadas estas definiciones, queda claro que existen muchos puntos vinculantes entre cada una de ellas y, en conjunto, caracterizan las evaluación de impacto. Dichos puntos vinculantes tienen relación con sostener que la evaluación de impacto se interesa por valorar los cambios ocurridos en la población producto de una intervención. Además, considera el abanico de efectos que se pueden generar a través de una intervención, previstos y no previstos, positivos y negativos, directos e indirectos. Así mismo, estas definiciones enfatizan la necesidad que la evaluación proporcione información útil para la mejora de las intervenciones, desde allí que cobra sentido visualizar la evaluación como una herramienta para el análisis de políticas. Finalmente, otro aspecto sustancial de las evaluaciones de impacto es la determinación del mérito de la intervención sobre los efectos observados. Es otras palabras, el establecimiento de la atribución de los efectos a la intervención.

Cabe señalar que el enfoque de atribución, es considerado un elemento medular de las evaluaciones de impacto y bajo esta premisa se hace imprescindible demostrar empírica y racionalmente la validez interna de las metodologías de evaluación. La mayoría de las evaluaciones de impacto tienen el propósito de atribuir los efectos observados a una acción específica, es decir, se preocupan por establecer el efecto causal

de una intervención. Generalmente, para determinar el efecto causal de un programa, los enfoques positivistas, utilizan el método contrafactual, el cual consiste en estimar cuál habría sido el resultado para los participantes si no hubieran participado de la intervención. En este sentido, es habitual que se utilicen grupos de comparación (grupo control) de similares características al grupo participante de la intervención. Junto a esto, las evaluaciones de impacto consideran mediciones antes de la intervención, para establecer datos de línea base, y evaluaciones posteriores que permitan análisis comparativos entre ambas estimaciones. Así se establecen valores comparativos ex – post y entre grupos.

Bajo estas concepciones, la evaluación de impacto intenta responder algunas preguntas del tipo: ¿cuál fue el efecto del programa sobre sus beneficiarios?, ¿qué efectos se produjeron en la población?, ¿se lograron los efectos esperados por la intervención?, ¿se contribuye a resolver el problema en la población objetivo del programa?. Bajo el supuesto de un mejoramiento de la situación de los beneficiarios, una evaluación intenta responder a: ¿los efectos hallados son consecuencia del programa o se hubiese obtenido de todas maneras?, ¿los efectos en la población objetivo son atribuibles a la intervención?,

Por otro lado, cabe señalar que las evaluaciones de impacto son de tipo sumativo, esto quiere decir que son evaluaciones que se realizan al final de la implementación de una intervención y su propósito es emitir un juicio del programa acerca de sus resultados/efectos y su función para el cambio (Brousseau y Montalván, 2002).

En ocasiones este tipo de evaluaciones se tornan inviables por el alto costo que puede significar para la gestión pública o porque se carece de información e infraestructura necesaria para establecer un proceso evaluativo de estas características. No todos los programas justifican una evaluación de impacto, por tanto la decisión de evaluar conlleva la consideración de una serie de elementos. Algunas consideraciones son el presupuesto que se contemple, la envergadura del programa en cuanto a cobertura, la magnitud e importancia de los resultados/efectos que se esperan lograr, las evidencias que existan en cuanto al programa o de experiencias similares en otros países. Así mismo, se debe tener en cuenta si el programa que se quiere evaluar es replicable a otros contextos o grupos sociales, puesto que en caso de serlo la intervención se configura como una herramienta de interés político-administrativo y, por ende, aumentan las expectativas



sobre su funcionamiento. También se debe tener presente si el programa involucra intereses estratégicos para la gestión pública ya sea por configurarse como una política que representa el espíritu del gobierno e influyente sobre decisiones fundamentales o por la relación costo-beneficios por la que fue diseñada.

En cuanto al diseño de una evaluación de impacto, se distinguen dos categorías de acuerdo al momento en que se plantean. Existen las evaluaciones prospectivas y las evaluaciones retrospectivas. Respecto a las evaluaciones prospectivas, éstas se diseñan en paralelo al diseño del programa de intervención y forman parte de la implementación del programa. La principal virtud de esta modalidad es que permite recolectar datos de línea base de los grupos de tratamiento y de los grupos de control, los que más tarde se compararan con los datos recogidos al finalizar la intervención. De esta manera las evaluaciones prospectivas generan grupos de tratamiento y de comparación ex – post, por lo que este tipo de evaluaciones brinda la posibilidad de generar datos más sólidos y confiables en razón que: 1. Se cuenta con datos de los beneficiarios y grupos de comparación antes y después de la intervención, 2. Dado que el diseño de evaluación de impacto se elabora en paralelo al diseño del programa se puede prever y asegurar la existencia de información necesaria para medir los efectos del programa y 3. Desde el punto de vista técnico los grupos de tratamiento y de control se seleccionan antes de la implementación de la intervención (Gertler, et al, 2011).

Por otra parte, las evaluaciones retrospectivas se caracterizan porque su diseño se plantea en la fase plena de implementación o hacia el final de ésta, lo que genera la obtención de información limitada y, por consiguiente, mayores dificultades en el análisis de los efectos de la intervención. En ocasiones, no se cuenta con datos de línea base por lo que no pueden realizar comparaciones ex – post. Por tanto, se recurre a determinadas decisiones metodológicas – bajo diseños cuasi-experimentales- para aumentar la validez de la evaluación (Gertler, et al, 2011). En la práctica, se observa una tendencia a realizar evaluaciones retrospectivas debido al incipiente desarrollo de estas evaluaciones, la falta de recursos o la baja inclusión de este tipo de evaluaciones en el ciclo de las políticas lo que impide considerar su diseño desde las fases iniciales de una intervención.

## **2. La evaluación de impacto en la práctica.**

La implementación de una evaluación de impacto implica una serie de pasos iniciales relacionadas con la definición de las preguntas de investigación que guiarán el proceso evaluativo. Tal como se mencionó en el capítulo anterior, las preguntas tienen como propósito principal responder acerca de los efectos y la magnitud de los mismos que la intervención genera sobre la población objetivo. Así mismo, la implementación de una evaluación de impacto conlleva configurar una Teoría del Cambio, la cual consiste en la descripción de cómo se supone que la políticas, programa o proyecto logrará los objetivos que se propone y además es necesario establecer una cadena de resultados, hipótesis y seleccionar indicadores de desempeño.

Estos pasos deben ser planteados en la fase inicial de la evaluación y es conveniente que para desarrollarlos se considere la participación de actores claves tales como los encargados de políticas, ejecutores, profesionales técnicos, etc., debido a que son precisamente ellos los que pueden proporcionar toda la información requerida para elaborar un buen diseño de evaluación y su posterior implementación. En los párrafos siguientes se abordarán los pasos de una evaluación de impacto.

En cuanto a las preguntas de investigación, cabe señalar que es el primer paso de una investigación evaluativa y fundamental en el proceso, debido que a partir de estas preguntas se establecerá la direccionalidad de la evaluación y permitirá orientar el proceso para responder las mismas, a través de evidencias confiables. El tipo de preguntas de una evaluación de impacto siempre aluden a responder acerca del efecto causal y magnitud de un programa sobre un resultado de interés (Ligero, 2011).

Respecto a las Teorías del Cambio es importante señalar que se conceptualizan como una descripción estructurada de cómo la intervención conseguirá alcanzar los resultados que se plantearon en la fase del diseño. En este sentido, la Teoría de un Programa es una descripción lógica-causal acerca de la intervención y la forma en que se alcanzan los efectos deseados. El concepto de Teoría del Cambio, o también denominado Teoría del Programa, posee un amplio bagaje teórico que surge en los años sesenta cuando se plantea que la evaluación puede dirigirse hacia la cadena de objetivos de la intervención (Rogers, 2000). A fines de los años ochenta Bickman

define la Teoría del Programa como *“la construcción de un modelo razonable y sensible de cómo se supone que funciona la intervención. La base es identificar los recursos del programa, las actividades y los resultados previstos y especificar las cadenas de asunciones causales vinculando recursos, actividades, resultados intermedios y objetivos finales”* (Ligero, 2011:19). En este sentido, una buena construcción de la teoría del cambio debe considerar aquellos procesos subyacentes (caja gris) que, en conjunto con los recursos y actividades del programa, explican el cambio. Estos procesos subyacentes se relacionan con aquellos procesos propios de la población beneficiaria (disposiciones actitudinales y el contexto) y no exclusivos de la intervención que inciden en la provocación de un cambio. No considerarlos puede dar cabida a una teoría del cambio reduccionista y sesgada. Dicho esto, cabe señalar que estos aspectos, los procesos subyacentes, tienden a ser ignorados en tanto no son exclusivos de la intervención.

Para las evaluaciones de impacto, la Teoría del Cambio es un elemento analítico fundamental a propósito de las relaciones causales, base estructural de una evaluación que busca determinar los efectos de una intervención. En términos prácticos, una Teoría de Cambio describe la secuencia de eventos de una intervención (estructura de una intervención) que generan resultados. A través de ésta, se visibilizan las condiciones y suposiciones requeridas para provocar el cambio, por tanto se debe hacer una construcción de los resultados esperados, de los supuestos explicativos del cambio, de los mecanismos de implementación y dimensiones estructurales tales como recursos y organización, entre otros, desde una perspectiva sistémica. En definitiva, opera como un mapa explicativo respecto a la ruta que debe seguir una intervención para llegar a la meta de manera exitosa. Para la construcción de una Teoría del Cambio, es imprescindible contar con la colaboración de actores claves conocedores de la política, programa o proyecto de intervención, de la visión que subyace, de los objetivos y vías para lograrlos. Por otro lado, se puede recurrir a material bibliográfico que complemente la comprensión del programa y su estructura.

Para el diseño de una Teoría del Cambio, se puede recurrir a modelos teóricos, modelos lógicos, marcos lógicos, modelos de resultados o cadenas de resultados. Todos estos modelos incorporan el elemento principal de una Teoría del Cambio, la cadena causal, la cual debe ser capaz de diferenciar entre los alcances de la intervención y las influencias externas a ésta.

Una cadena de resultados establece la secuencia de insumos, actividades y productos de los que se espera que mejoren los resultados y los resultados finales (Ligero, 2011). Por insumos se entienden los recursos con los que la intervención dispone, incluyendo recursos humanos y presupuestarios. Las actividades son todas las acciones que permitirán transformar los insumos en productos. A su vez, los productos son todos aquellos bienes y servicios que producen las actividades de la intervención. Por otro lado, los resultados se entienden como lo que se espera alcanzar una vez que la población objetivo de la intervención reciba los beneficios. Cabe señalar que los resultados son los logros que se dan a corto y mediano plazo. Los resultados finales tienen relación con los objetivos finales de la intervención y que generalmente se alcanzan a largo plazo, es decir, son los efectos o impactos de una intervención.

Una vez considerado todos los elementos de una cadena de resultados, se debe prestar atención a tres ejes principales de la cadena: Implementación, resultados y suposiciones y riesgos. La implementación hace relación con la programación del trabajo producido por la intervención, incluye los insumos, las actividades y productos. Otro eje es resultados que involucran a los resultados y resultados finales de la cadena causal. Éstos dependen de la interacción entre la oferta de la intervención y la demanda y precisamente estos elementos son los que se someten a análisis en la evaluación de impacto. Finalmente, el eje suposiciones y riesgos hace referencia a los elementos que pueden afectar a la consecución de los resultados esperados y a las estrategias para prever riesgos (Gertler, et al, 2011).

Una vez construida la cadena de resultado, es necesario plantear hipótesis de investigación, las cuales se contrastaran a través de la evaluación de impacto. En una evaluación de estas características las hipótesis que se plantean se relacionan con los resultados/efectos de la intervención y la magnitud de éstos. En este sentido, las hipótesis establecen supuestos sobre la efectividad de la intervención pública y sobre las virtudes de la intervención para provocar un cambio en la población objetivo.

Posterior a esto, el diseño de la evaluación debe establecer indicadores de desempeño y de resultados los cuales se configuraran como unidades de medición. La selección de indicadores de desempeño es más fácil de establecer a partir del mapa que ofrece la cadena de resultados. Los indicadores de desempeño pertenecen a la fase implementación, mientras que los indicadores de resultados a la fase de evaluación de

resultados. De esta forma se puede seguir la lógica causal de cualquier resultado observado de la intervención.

Para asegurar una adecuada medición, los indicadores de desempeño deben cumplir con determinados criterios que permitirán rigurosidad en el proceso. Dichos criterios son: especificidad, capacidad de medición, atribuibles a los logros de la intervención, realistas para asegurar que los datos se puedan obtener con una frecuencia y costo razonable y, focalizado a la población objetivo. Así mismo, paralelamente a la selección de indicadores es conveniente determinar fuentes de producción de datos que sean fiables, válidos y no manipulables.

Un punto importante en un proceso evaluativo es el enfoque analítico que se adopta para llevar a cabo la investigación evaluativa. Frente a esto, es preciso distinguir dos enfoques: inductivo y deductivo. El enfoque inductivo se orienta a explorar la lógica de las relaciones causa-efecto, partiendo de elementos concretos y derivar en comportamientos generales. Este tipo de análisis se puede hacer dentro de programas de intervención, indagando sobre las experiencias de los participantes o entre programas buscando las características múltiples que conforman una característica unificada. Las evaluaciones con este enfoque generalmente no conciben hipótesis de causalidad de manera preconcebida (Instituto de Desarrollo Regional, 2000). Por otro lado, el enfoque deductivo se asocia a evaluaciones enmarcadas en objetivos establecidos para la determinación de variables y planteamiento de hipótesis. Las experiencias de evaluación de impacto indican que suelen recurrir a ambos enfoques, es decir, se adopta un enfoque mixto en el cual las variables a estudiar se identifican a través de la inducción y la contrastación de resultados a través del método deductivo (Instituto de Desarrollo Regional 2000).

Finalmente, conviene profundizar en la fase de divulgación de los resultados de la evaluación, la cual se concibe como una de las acciones culmines del proceso. Esta fase es tan importante como cualquier otra, en tanto que es en esta fase en donde se dan a conocer los resultados arrojados por el proceso evaluativo y, por consiguiente, es un hito que permite la conexión entre el trabajo técnico de una evaluación con el trabajo político-administrativo de la gestión pública, desencadenando una serie de decisiones respecto al curso de las políticas, programas o intervenciones. Generalmente, la difusión de resultados se realiza a través de un informe de evaluación que resume los resultados

fundamentales y dan respuesta a las preguntas de evaluación. La estructura de este tipo de informes incluye apartados relacionados con: descripción de la intervención, objetivos de evaluación, Teoría del Cambio, hipótesis, cadena de resultados, principales indicadores, diseño de la evaluación, muestreo y datos, estadísticas descriptivas detalladas, conclusiones y recomendaciones políticas y técnicas para la implementación. En lo que respecta a las conclusiones y recomendaciones, cabe señalar que en ocasiones esta fase carece de elementos que propicien el uso de la evaluación como una herramienta político-administrativa. En esencia, la evaluación es parte del ciclo de las políticas en tanto que permite determinar la efectividad y eficiencia de éstas. Bajo esta lógica, el proceso evaluativo debe contemplar un plan de exposición y planteamientos de sugerencias al sector político-administrativo en función de la promoción de políticas efectivas. Una evaluación que no logre el cometido de difusión de la información no cumple a cabalidad el propósito de influir en la gestión pública. Así mismo, este plan de difusión debe desarrollar estrategias respecto a la forma y estructura de la entrega de información. Una de las principales barreras que se observan en esta práctica es que los informes no desarrollan un método de divulgación y, por ende, los receptores no acogen la información desde una perspectiva amigable y de fácil comprensión. En este sentido, la divulgación debe obedecer a una lógica que considere las características de la información que se entrega, las características de los receptores y el contexto político-administrativo en el que se circumscribe este quehacer. En definitiva, el plan debe ser construido con el propósito de facilitar el uso de los resultados en la formulación de políticas, en las decisiones presupuestarias y garantizar que las evaluaciones de impacto tengan resultados reales en la gestión gubernamental.

Profundizando en el uso y en la incidencia de las evaluaciones, es innegable su aporte en el ciclo presupuestario, en el control y seguimiento del gasto público, sin embargo, su alcance es mucho mayor puesto que es un instrumento que permite analizar la gestión programática de las políticas y programas sociales, precisar su grado de avance en las principales metas y los impactos sociales y, en su caso, da la posibilidad de ejecutar los ajustes correspondientes (Mejía, 2005). Según el tipo de evaluación permite juzgar el desempeño, la implementación y ejecución de programas y, si es necesario, corregir procesos. Así mismo, las evaluaciones y sus informes de resultados son utilizados como herramientas de transparencia y ética.

La incidencia de las evaluaciones radica en la posibilidad de construir conocimiento para la efectividad programática/presupuestaria de la gestión pública. Una evaluación que

no genera información relevante para mejorar el contenido o los procesos de una política social es probablemente una evaluación sin sentido (Cejudo y Maldonado, 2011).

Tal como explica Carol Weiss (1998) una evaluación puede tener múltiples usos y muchos aspectos de la evaluación pueden ser utilizados: ideas y percepciones, señales que se envían por el solo hecho de evaluar, procesos de aprendizaje al cooperar con la evaluación y la selección de indicadores de resultados que anuncian éxito, entre otras cosas. Esta multiplicidad de usos posiciona la evaluación como un canalizador que responde a distintas lógicas e incluso responder a varias preguntas que no son planteadas explícitamente en el diseño de evaluación. En definitiva, la incidencia política que pueden alcanzar los informes de resultados y la evaluación en sí misma permiten expandir las capacidades de políticas públicas, ampliar horizontes de éstas en tanto se provee la oportunidad de estimular el diálogo entre los tomadores de decisiones y, por último, afectar los regímenes de política ya sea modificándolas, ajustándolas y/o rediseñándolas (Aquilino y Estévez, 2015).

### **3. Situación de la evaluación de impacto de políticas sociales: elementos críticos.**

Para comenzar es conveniente re-afirmar que las políticas sociales en América Latina se configuran como un desafío enorme para los gobiernos locales y son una línea preponderante en la gestión pública, debido que el desarrollo social es un eje medular de muchos países que conviven con fenómenos sociales complejos tanto en su génesis, mantenimiento y abordaje. Desde este punto de vista, la evaluación de impacto provee información útil para instalar políticas basadas en evidencias y, por otro lado, permite mirar el comportamiento de las políticas en los contextos en que se implementan. A su vez, prestar atención al comportamiento de la población objetivo respecto a la intervención social.

Los programas de superación de pobreza encabezan las políticas de desarrollo sociales en países de América Latina, debido a que en la región convergen elementos críticos y agudos como la pobreza, la desigualdad e inequidad social. Ante este escenario regional, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas se fijaron metas de desarrollo relacionadas con la reducción de la pobreza en un 50% de la población en situación de pobreza y hambre, cobertura universal de la educación primaria, acceso equitativo a todos los niveles de educación, entre otras cosas (Naciones Unidas, 2001).

La evaluación de impacto de estas políticas y programas se configura como una práctica fundamental pero particularmente más compleja debido a dos factores, la multidimensionalidad de la pobreza y el gran número de efectos directos e indirectos que generan estas intervenciones. En este punto es preciso señalar que las nuevas corrientes teóricas sitúan la pobreza desde una perspectiva multidimensional en la cual se incluyen aspectos sociales, culturales, económicos, políticos, psicológicos, ambientales y contextuales, entre otros, para explicarla. Desde allí que su abordaje, a través de políticas y programas, deben contemplar todos estos elementos en su apuesta de intervención. Así mismo, la evaluación de impacto debe incluir estos elementos y situar el estudio de los efectos en áreas como la calidad de vida, justicia, equidad, educación, salud, etc. (Eyber y Ager, 2003). En este sentido, la pobreza es una condición temporal no estática que involucra una serie de aspectos de la vida de un sujeto y, por tanto, la evaluación de impacto de políticas de superación de pobreza debe prestar atención a ampliar el rango de efectos- directos e indirectos- posibles que una intervención puede provocar en la vida de estas personas.

Generalmente, las evaluaciones de impacto de políticas y programas de superación de pobreza centran su análisis en un rango reducido de efectos relacionados con el ingreso, la situación laboral y las necesidades básicas insatisfechas en un hogar o familia. Cabe señalar que este panorama se relaciona directamente con la perspectiva reduccionista para la medición de la pobreza, que aún permanece vigente. Sin embargo, esta lógica es cuestionada e invita expandir las perspectivas analíticas bajo la consideración de indicadores objetivos y subjetivos del bienestar de los beneficiarios, tales como el bienestar emocional, relaciones interpersonales, bienestar material, desarrollo personal, bienestar físico, autodeterminación, inclusión social y derechos humanos, entre otros (Schalock y Verdugo, 2002).

Otra complejidad de las experiencias de evaluación de impacto en políticas sociales en la región se relaciona con la baja sistematicidad de esta práctica. Bajo este panorama es relevante precisar los elementos que operan como barrera para el desarrollo institucional de la evaluación de impacto, entendiendo que este quehacer se posiciona como un recurso lo suficientemente necesario para emplear eficientemente los recursos y lograr una significativa efectividad de los impactos de una intervención estatal sobre la sociedad. Una de las barreras de mayor alcance es que el cambio de paradigma respecto a la evaluación aún es un proceso que se encuentra en etapa de transición, es decir, la evaluación debe dejar de concebirse como una herramienta meramente técnica y



posicionarse como una herramienta política que contribuye a los procesos de gobernabilidad, rendición de cuentas e implementar políticas basadas en evidencias. (Ospina, 2001). A su vez, esta inconclusa determinación sobre la relevancia de la evaluación de impacto afecta la asignación de recursos para estas materias. No puede asentarse una cultura evaluativa si no existen recursos destinados en esta área de manera sostenida y sistemática.

Por otro lado, las evaluaciones de impacto se circunscriben temporalmente a mediano y largo plazo para alcanzar sus objetivos. Esta situación se ve afectada por la visión cortoplacista que adoptan las políticas, en tanto que se requieren resultados a corto plazo para legitimar la gestión gubernamental de turno. Este contexto inmediatista es una de los nudos críticos de la gestión pública, en tanto que ha sido un paradigma adoptado históricamente y, romper con esa dinámica es un proceso que conlleva cambios estructurales (Monnier, 1991). Dicho esto, en Latinoamérica, la evaluación de impacto aun no alcanza el poder facilitador para transformar el rumbo de políticas sociales, debido a que la evaluación tiene poco alcance en las líneas de aprendizaje de las experiencias y posteriores cambios sociales y políticos respecto a cómo emprender nuevas políticas o programas. La forma de uso tradicional preponderante de una evaluación sigue siendo la toma de decisiones presupuestarias y rendición de cuentas.

Otra barrera hallada es la percepción que se tiene de la evaluación por parte de la gestión pública. A la evaluación se le atribuye cualidades temerosas, debido que se visualiza como un ejercicio de control jurídico y financiero del gasto social. En este sentido, la evaluación tiene una connotación de controlar la gestión pública y como una herramienta sancionadora en vez de otorgarle el valor como herramienta técnica-política para la gobernabilidad. Esta connotación afecta el amplio desarrollo de esta práctica y la reduce a propósitos restringidos (Nioche, 1982).

En consecuencia, ya que existe una cultura evaluativa incipiente, cuando se requieren hacer recortes presupuestarios de la inversión social, la evaluación es la que se ve afectada considerablemente debido a que se considera menos útil.

Finalmente, en los aspectos metodológicos de una evaluación de impacto también se observan barreras para su desarrollo. Éstas tienen relación con la carencia de elementos informativos y de infraestructura de los sistemas, lo que afecta a diseñar evaluaciones de impacto con comparaciones ex – post o consideración confiable de grupos contrafactuales o la consideración de técnicas con aportaciones complementarias de disciplinas como la

sociología, la política, economía, etc. (Cardozo, 2003). La tabla 5 resume algunas barreras identificadas para el desarrollo de la evaluación de impacto en América Latina.

Tabla 5: Barreras para el desarrollo de evaluación de impacto en América Latina

<b>Barreras</b>
La complejidad de las políticas de desarrollo social, a propósito de los factores multidimensionales de los fenómenos sociales.
Cultura evaluativa incipiente, a propósito de la baja sistematicidad de la evaluación y la variable y escasa inversión pública para este quehacer.
Evaluación de impacto con bajo alcance en las reformas de políticas sociales.
Percepción de la evaluación asociada a lo punitivo o sancionador, en vez de percibirse como una herramienta político-administrativa.
Metodológicamente, la evaluación de impacto encuentra problemas por la escasez de elementos informativos, de infraestructura para desarrollar técnicas confiables.
Bajo desarrollo de procesos evaluativos con perspectiva pluralista, incorporando en su quehacer disciplinas como la sociología, política, economía, etc.

Fuente: Elaboración propia

Frente al panorama actual, surgen a lo menos dos líneas de trabajo orientadas a la evaluación de impacto. La primera, relacionada con el desarrollo de un bagaje teórico capaz de validar la práctica evaluativa como una herramienta de la gestión pública. Y, la segunda, relacionada con el desarrollo de cultura evaluativa en la región. Esto último se logra en la medida en que se desarrolle la primera y que la gestión político-administrativa trabaje en reformas institucionales que posibiliten posicionar la evaluación en el ciclo de las políticas de desarrollo social y se proporcionen condiciones para adoptar capital técnico, capital de infraestructura e inversión sostenible en estas materias.

#### **4. Experiencias de evaluaciones de impacto de los Programas de Transferencias Condicionadas.**

Ya establecida la importancia de las evaluaciones de impacto de políticas de desarrollo social, es interesante hacer una revisión sobre los efectos de los Programas de Transferencias Condicionadas, objeto de estudio de esta tesis doctoral.

Para partir se torna necesario reseñar sobre los Programas de Transferencias condicionadas (TC). Estos programas también conocidos como Transferencias monetarias condicionadas (TMC), Transferencias de recursos condicionados o en inglés Conditional Cash Transfers (CCT), surgen en América Latina a mediados de los años noventa con sus primeras experiencias en diversas municipalidades de Brasil. En 1997 se implementa en México y con la llegada del año 2000 se convirtió en una intervención social en gran parte de la región, teniendo distintos niveles de centralidad en los sistemas de protección social. Estos programas tienen en su base el criterio de corresponsabilidad, debido a que tanto los beneficiarios como el estado asumen compromisos respecto a las acciones que comprenden dichas intervenciones (Levy y Rodríguez, 2005).

Los Programas de Transferencias Condicionadas (TC) se enmarcan dentro de las políticas de protección social y consisten en la entrega de recursos monetarios, y en algunos casos recursos no monetarios, a familias que se sitúan en situación de pobreza o pobreza extrema. Dicha entrega de recursos está supeditada al cumplimiento de las familias a incurrir en acciones que fomenten el desarrollo del capital humano familiar. Estos compromisos que adquieren las familias se relacionan con el área de la educación y la salud de sus hijos. Es decir, mejorar las condiciones de salud y nutrición de sus hijos así como también la asistencia regular de éstos a la escuela. La población objetivo de esta intervención es la familia en su conjunto, en la cual deben existir hijos menores de edad, no obstante, en algunos casos también se puede considerar la presencia de adultos sin empleo, adultos mayores o personas con capacidades diferentes, lo que posibilita incorporar al programa a familias sin hijos menores de edad. Así mismo, muchos programas de estas características incluyen la entrega de recursos no monetarios tales como suplementos alimenticios o útiles escolares (CEPAL, 2011).

Actualmente, gran parte de los países de América Latina cuenta con un Programa de Transferencias Condicionadas (Tabla 6). Así mismo, otros países como Indonesia,

Bangladesh, Turquía, Estados Unidos, Pakistán, Marruecos, Egipto, Sudáfrica y Camboya, entre otros han implementado estos programas.

Tabla 6: Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina

País	Programa Transferencia Condicionada
Argentina	Asignación universal por Hijo para protección social
Bolivia	Bono Juancito Pinto
Brasil	Bolsa Familia
Chile	Chile Solidario
Colombia	Familias en Acción Red Juntos Subsidios condicionados a la Asistencia Escolar
Costa Rica	Avancemos
Ecuador	Bono Desarrollo Humano
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (Ex Red Solidaria)
Guatemala	Mi Familia Progresá
Honduras	Programa de Asignación Familiar Bono 10.000 Educación Salud y Nutrición
Jamaica	Programa de Avance mediante Salud y Educación
México	Oportunidades (Ex Progresá)
Panamá	Red Oportunidades
Paraguay	Tekoporá
Perú	Juntos
República Dominicana	Solidaridad
Trinidad y Tobago	Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas Focalizadas
Uruguay	Asignaciones Familiares

Fuente: CEPAL, 2011

La población objetivo se define a partir de las estrategias de focalización que cada país adopte, no obstante, en todos los casos el objeto de intervención son las familias más vulnerables. En algunos países estos programas están orientados a la población que se sitúa en condición de pobreza y pobreza extrema, mientras que en otros, como el caso de Chile, la focalización se centra sólo en la población indigente (pobreza extrema), es decir, aquella población que se encuentra en el estado más grave de pobreza y que no puede satisfacer sus necesidades básicas para vivir (alimento, agua potable, vivienda, sanidad y educación) y su consumo diario es menor de 1,25 dólares. Por otro lado, generalmente la ejecución directa de los programas está a cargo de organismos sectoriales como por

ejemplo municipalidades u oficinas de servicios sociales, mientras que el monitoreo está a cargo del nivel central de gobierno (ministerios).

Los criterios de elegibilidad dependen de los indicadores de pobreza que cada país establece y de los criterios para categorizar los niveles de vulnerabilidad social. No obstante, dentro de las familias beneficiarias deben existir hijos menores de edad estableciendo como límite inferior entre los 5 y 6 años y el tope superior llega hasta los 22 años, y adultos responsables de su cuidado. La figura responsable de asumir los compromisos del programa está a cargo, generalmente, de la madre jefa de hogar. Esta misma figura es la que asume la administración de las transferencias.

En la tabla 7, se esquematizan las particularidades de los programas de transferencias condicionadas de cada país latinoamericano en que se implementan.

Tabla 7: Características de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina

País	Programa	Población Objetivo	Transferencia	Criterios de elegibilidad	Receptor
<b>Argentina</b>	Asignación Universal por hijo para protección social	Familias con jefes de hogar desocupados o que se desempeñen en la economía informal	Asignación familiar universal	Hijos e hijas menores de 18 años	Padre, madre, tutor o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado.
<b>Bolivia</b>	Bono Juancito Pinto	Menores de 18 años cursando hasta 8° de primaria de la educación regular y educación juvenil alternativa y alumnos de la educación especial sin límite de edad	Bono	Asistencia a escuelas públicas de educación formal, juvenil alternativa o especial.	Padre, madre o tutor.
<b>Brasil</b>	Bolsa Familia	Familias en situación de pobreza y pobreza extrema	Bono básico	Familias indigentes	Madre
			Bono variable	Familias pobres con hijos e hijas menores de 15 años	Madre
			Beneficio variable ligado al adolescente	Hijos e hijas de 16 y 17 años.	Madre
	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)	Familias no pobres que presentan situaciones de trabajo infantil.	Bolsa crianca Cidadã	Hijos e hijas menores de 16 años en situación de trabajo infantil, a excepción de quienes se desempeñan en labores de aprendiz a partir de los 14 años	Madre
	Bolsa Escolar	Familias en situación de extrema pobreza	Bolsa escolar	Hijos e hijas de entre 6 y 15 años	Madre
	Bolsa alimentación	Familias en situación de extrema pobreza	Bolsa de alimentación	Hijos e hijas menores de 6 años y mujeres embarazadas	Madre
<b>Chile</b>	Chile Solidario	Familias y personas en situación de vulnerabilidad	Bono de protección	Todas las familias del programa en fase de acompañamiento.	Madre

			Bono de egreso Pensión básica solidaria	Todas las familias del programa en la fase termino de acompañamiento Adultos mayores de 65 años	Madre Destinatario directo
			Subsidio cedula de identidad	Todas las familias del programa	Destinatario directo
			Subsidio agua potable	Todas las familias del programa	Hogar
			Asignación base	Todas las familias del programa.	Madre
			Asignación por control de niño sano	Hijos menores de 6 años.	Madre
			Asignación por matricula	Hijos entre 6 y 8 años.	Madre
			Asignación por asistencia	Hijos entre 6 y 18 años.	Madre
			Asignación por inserción laboral de la mujer	Mujeres mayores de 18 años.	Destinatario directo
<b>Colombia</b>	Familias en acción	Familias en situación de extrema pobreza, en condición de desplazamiento o indígenas.	Bono de nutrición	Hijos menores de 11 años.	Madre
		Familias en situación de pobreza no indigente	Bono de educación	Hijos entre 11 y 18 años	Madre
	Subsidios condicionados a la asistencia escolar		Subsidio educativo	Hijos menores de 19 años cursando entre 6° y 11° grado.	Madre
			Subsidio de transporte	Hijos de entre 14 y 19 años cursando entre 9° y 11° grado y que habitan a más de 2 km del centro escolar	Madre

<b>Costa Rica</b>	Avancemos	Familias que tienen dificultades para mantener a sus hijos en el sistema educativo por causas económicas	Transferencia monetaria condicionada	Hijos entre 12 y 25 años cursando secundaria en establecimientos públicos	Madre
<b>Ecuador</b>	Bono Desarrollo Humano	Familias en situación de pobreza	BDH  Pensión para personas con capacidades diferentes  Pensión para adultos mayores	Hijos menores de 16 años.  Personas con un 40% de discapacidad  Adultos mayores de 65 años sin seguridad social	Madre  Destinatario directo  Destinatario directo.
<b>El Salvador</b>	Comunidades solidarias rurales	Familias en extrema pobreza residentes en municipios en situación de pobreza extrema severa y alta.	Bono Salud  Bono Educación  Pensión básica universal para persona adulta	Hijos menores de 5 años y mujeres embarazadas  Hijos de entre 6 y 15 años.  Adultos mayores de 70 años en situación de pobreza	Madre  Madre  Destinatario directo
<b>Guatemala</b>	Mi familia Progresá	Familias en situación de extrema pobreza con menores de 16 años y madres gestantes	Bono Salud7nutrición  Bono educación	Hijos menores de 6 años y mujeres embarazadas  Hijos entre 6 y 15 años	Jefe o jefa de hogar  Jefe o jefa de hogar
<b>Honduras</b>	Bono 10.000 educación, salud y nutrición	Familias en situación de extrema pobreza	Bono de nutrición  Bono de salud  Bono de educación	Hijos menores de 5 años y mujeres embarazadas o lactantes  Hijos entre 6 y 18 años matriculados en el sistema público	Jefe o jefa de hogar (las mujeres tienen preferencia)
<b>Jamaica</b>	Programa de avance mediante la salud y la educación	Personas en situación de pobreza	Health Grant	Niños y niñas menores de 59 meses, adultos mayores de 60 años, personas con capacidad diferente,	Representante de la familia, destinatario directo



			Education grant	mujeres embarazadas o lactantes, adultos pobres sin empleo. Niños y niñas entre 6 y 17 años	Representante de la familia
<b>México</b>	Oportunidades	Hogares en condición de pobreza alimentaria	Apoyo alimentario	Todas las familias del programa	Madre
			Apoyo de útiles escolares	Hijos cursando educación primaria y secundaria	Madre
			Apoyo educativo	Todas las familias del programa	Madre
			Apoyo al adulto mayor	Adultos mayores de 65 años	Destinatario directo
			Apoyo alimentario “vivir mejor”	Todas las familias del programa.	Madre
			Apoyo infantil “vivir mejor”	Hijos hasta los 9 años.	Madre
			Papilla	Hijos entre 4 y 23 meses. Hijos entre 2 y 5 años con problemas de desnutrición Mujeres embarazadas o lactantes.	Madre
<b>Nicaragua</b>	Red de protección Social	Familias en situación de extrema pobreza	Jóvenes con oportunidades	Estudiantes entre 3° de secundaria y 4° de bachillerato	Destinatario directo
			Bono de seguridad alimentaria	Todas las familias del programa	Madre
			Bono educativo	Hijos entre 7 y 13 años que no hayan completado 4° grado.	Madre
			Mochila escolar Bono de formación ocupacional	Hijos cursando hasta 4° grado Jóvenes entre 14 y 25 años con primaria completa	Madre Destinatario directo

<b>Panamá</b>	Red de oportunidades	Familias en situación de pobreza extrema	Transferencias monetarias condicionadas  Bono para la compra de alimentos	Todas las familias del programa	Madre
<b>Paraguay</b>	Tekoporá	Hogares en situación de extrema pobreza	Soporte alimentario  Apoyo en educación y salud  Apoyo adultos mayores Apoyo personas con capacidades diferentes	Todas las familias del programa  Hijos de hasta 18 años y mujeres embarazadas  Adultos mayores de 65 años Personas con capacidades diferentes	Madre  Madre  Destinatario directo Destinatario directo
<b>Perú</b>	Juntos	Familias en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión	bono	Hijos de hasta 14 años, mujeres embarazadas, padre viudos, madre viudas y adultos mayores	Representante del hogar
<b>República Dominicana</b>	Solidaridad	Familias en situación de pobreza extrema y moderada	Comer es primero  Incentivo a la asistencia escolar	Hijos menores de 16 años, mujeres embarazadas, jefes de hogar y adultos mayores sin trabajo.  Hijos de entre 4 y 21 años matriculados en la educación pública	Jefe o jefa de hogar  Jefe o jefa de hogar
<b>Uruguay</b>	Asignaciones familiares	Familias en situación de pobreza	Transferencias monetarias condicionadas	Hijos menores de 18 años, personas con capacidades diferentes	Jefe o jefa de hogar (las mujeres tienen preferencia)
<b>Trinidad y Tobago</b>	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas	Familias en situación de pobreza	Bono	Todas las familias del programa	Representante del hogar

Fuente: CEPAL, 2011

Respecto a la condicionalidad de estos programas es importante clarificar, en primer lugar, que las transferencias condicionadas se entienden como la entrega de recursos monetarios y no monetarios siempre que se cumplan determinados requerimientos determinados por la intervención. Cada programa se constituye de acuerdo al sentido que cada gobierno establece y dentro de la lógica de operación interna. Por lo tanto, estos programas poseen diferencias cualitativas en base a los objetivos subyacentes a la asistencia social. En algunos casos se intencionará el fortalecimiento del capital humano y en otras el acceso a las prestaciones sociales gubernamentales e incluso ambas (Cecchini y Martínez, 2011).

En cuanto a las transferencias monetarias, el monto de las transferencias se obtiene a partir de tres estimaciones: Transferencia plana, Transferencia según composición familiar y transferencia según características del destinatario (Villatoro, 2007). La transferencia plana consiste en fijar un monto único independiente del número de personas que compone el grupo familiar. Generalmente este monto obedece a la estimación considerando un porcentaje de la línea base o en función de una canasta nutricional de bajo costo. Esta medición está en estrecha relación con los indicadores de ingreso que se utilizan para medir pobreza. La transferencia según composición familiar es resultado de un cálculo relacionado con el número de personas del grupo familiar que cumplen con los criterios de elegibilidad y, la transferencia según características de los destinatarios tiene relación con la estimación de los montos diferenciados de acuerdo a los criterios de elegibilidad. Este tipo de estimación tiende a privilegiar el objetivo de desarrollo de capacidades humanas, es decir, fija montos mayores para incentivar la utilización de los servicios sanitarios y educativos (Villatoro, 2007)

Otro aspecto relevante de los Programas de Transferencias Condicionadas son los criterios de egreso, puesto que éstos están en consonancia con los objetivos a mediano y largo plazo que se propone esta clase de intervenciones. Dichos propósitos se relacionan con asegurar que las familias no volverán a necesitar de esta asistencia social, en tanto que los Programas de Transferencias Condicionadas además de paliar la pobreza actual buscan superar barreras futuras que perpetúen el estado de vulnerabilidad. Es por esta razón, que los ejes de condicionalidad se asocian a mejorar el capital humano de niños y jóvenes del grupo familiar a través de la educación y la salud, en primer orden, y variables de empleabilidad en segundo orden. Sin embargo, en la praxis se observa un nudo crítico puesto que el egreso de las familias obedece al simple hecho de que los hogares dejan de

cumplir con los criterios de elegibilidad, es decir, cuando los hijos superan las edades requeridas o en otros casos porque los programas establecen un límite máximo de tiempo para que las familias beneficiarias puedan acceder a esta asistencia social. Frente a este panorama cabe la posibilidad que las familias mantengan su situación de vulnerabilidad. A propósito de esto, es que evaluar el impacto de estos programas cobra relevancia para identificar si efectivamente las familias logran superar la barrera de la pobreza por la cual ingresaron al programa. Si bien es cierto, las evaluaciones de resultados arrojan datos positivos acerca de la intervención, el impacto a mediano y largo plazo es una interrogante aun difusa y difícil de responder con claridad. Ante este escenario, los programas de transferencias condicionadas tenderían a reducir la pobreza en el corto plazo a través del aumento del consumo, lo que va en desmedro de la promoción de las capacidades humanas.

En cuanto a las metodologías de evaluaciones de estos programas se señala que los métodos son preponderantemente experimentales o cuasi-experimentales, utilizando grupos contrafactuales. También se utilizan evaluaciones de carácter cualitativo con el propósito de mejorar la comprensión de los procesos del programa. Las mayores experiencias de evaluación de Programas de Transferencias Condicionadas provienen de México, mientras que en otros países como Chile (Chile Solidario) y Brasil (Bolsa familia) han presentado dificultades en la evaluación debido a que no cuentan con datos comparables o la disponibilidad y calidad de información es restringida. Los resultados que arrojan las evaluaciones indican que estos programas inciden de diversa manera el ingreso y el consumo de las familias, el uso de los servicios sociales y el desarrollo de las capacidades humanas (nivel educativo y estado de salud y nutricional) de la población beneficiaria (Cecchini y Martínez, 2011).

En cuanto a los indicadores de capacidades humanas, se observa que el programa ha producido avances asociados a objetivos intermedios, como por ejemplo acceso a la escuela, incremento de matrícula escolar, disminución de la deserción al sistema educativo y acceso a los servicios de salud e incremento en el número de controles médicos. En cuanto a la situación de pobreza y desigualdad de ingreso, las evaluaciones arrojan mejores resultados por lo que se concluye que los Programas de Transferencias Condicionadas generan repercusiones en el corto plazo. Esto se ve reflejado en un aumento en los ingresos y un incremento en el consumo de servicios básicos por parte de los hogares beneficiados por la intervención. Sin embargo, no hay

datos concluyentes acerca de los objetivos finales de desarrollo de capital humano, es decir, son inciertos los efectos a mediano y largo plazo (De Brauw y Hoddinott, 2008).

En cuanto a los resultados de evaluación, se concluye que los Programas de Transferencias Condicionadas en Efectivo pueden ser un incentivo eficaz para la inversión en capital humano de la población más vulnerable. En relación al área educativa, los programas han demostrado tener éxito en las tasas de matrícula. Por ejemplo, para el caso de México (Programa Progresá) las tasas de matrícula escolar en el nivel primario aumentaron entre un 0,96% y 1,45 % en comparación al porcentaje de matrícula previa a la implementación del programa, mientras que en la educación secundaria la tasa de aumento fluctuó entre 7,2% y 9,3%, cifras totalmente significativas. Para el caso de Nicaragua, los resultados son aún más interesantes, ya que antes del programa la matrícula escolar tenía un porcentaje muy bajo (68,5%) y, posteriormente, aumentó en un 22%. La asistencia escolar presenta resultados variados, en Nicaragua (Programa RPS) aumentó 30% en la población de niños que contaban con menos de 6 ausencias escolares sin justificar, mientras que en México (Programa Progresá) el impacto es más claro en las tasas de matrícula que en las de asistencia escolar (Rawlings y Rubio, 2006).

En cuanto al área de salud y nutrición, las evaluaciones concluyen que para el programa de México (Progresá) las tasas de control nutricional y vacunación presentaron un aumento significativo, los menores de 3 años incrementaron su asistencia a controles de crecimiento entre un 30% y 60% y los niños entre 0 y 5 años tuvieron una incidencia de enfermedades menores de 12% en comparación a los grupos control. Los datos del programa suponen un efecto positivo en el crecimiento infantil y disminución de la probabilidad de crecimiento infantil insuficiente para niños entre 1 y 3 años (Behrman y Hoddinott, 2000). Para el caso de Nicaragua, las evaluaciones del Programa RPS reportan que el 90% de los niños menos de 3 años asistieron a controles de nutrición en comparación al grupo de control en el que sólo el 67% asistían.

Por otro lado, las evaluaciones de impacto demuestran que los Programas de Transferencias Condicionadas (TC) son eficaces para la reducción del trabajo infantil. En México, se redujo la posibilidad entre un 10% y 14% que los niños entre 8 y 17 años desempeñaran labores remuneradas. En Brasil, la evaluación del PETI concluye que la probabilidad de trabajar disminuyó entre un 4% y 26%, dependiendo de la zona donde se implementó el programa.

En cuanto a la reducción de la pobreza actual, las evaluaciones de impacto demuestran que mejoró el nivel de consumo en los hogares. En el caso de México, el consumo promedio de las familias beneficiarias se elevó en un 14% y el gasto en alimentación fue mayor en un 11% en comparación a los grupos control. Dichas evidencias constatan la efectividad de las intervenciones a corto plazo, sin embargo, los efectos a largo plazo relacionados con la movilidad social, el aumento sostenido del consumo de las familias, y, por ende, la evolución socio-económica de los hogares y la consolidación en la adherencia de los hijos al sistema escolar y sanitario, entre otras, son ambiguos.

En cuanto a las metodologías de evaluación, se utilizan métodos experimentales y cuasi experimentales recurriendo a contrafactual (grupos de comparación de similares características pero que no son beneficiarios del programa). En relación a esto, una de las principales dificultades se relaciona con lo abordado en el capítulo anterior, el déficit de recursos informativos que permitan las comparaciones entre grupo de tratamiento y grupo control.

En algunas experiencias, las primeras evaluaciones que se hicieron aprovecharon la implementación paulatina de estos programas para incorporar aleatoriamente a beneficiarios. Dichas decisiones enfatizan el deseo de desarrollar evaluaciones rigurosas, lo que se traduce en apostar por un diseño experimental en la medida que el programa lograba mayor expansión. Es así como la mayoría de estos programas evaluados utilizaron un diseño experimental - con una distribución aleatoria – salvo el programa PETI de Brasil. Los principales indicadores creados, a propósito de la medición de los efectos del programa en el desarrollo de capital humano de las familias, están relacionados con el área educacional y sanitario: matrícula escolar, asistencia escolar, máximo grado educativo alcanzado, fuerza de trabajo, resultados de educación, resultados en salud y nutrición, prácticas de atención en salud, patrones de consumo. La recogida de información se hizo a través de encuestas hogar, censo en municipalidades, puntajes de pruebas académicas, estudio diagnóstico de las escuelas, encuestas en escuelas.

Por otro lado, estas prácticas evaluativas muestran dos barreras que tuvieron que sortear y que son extrapolables a otras experiencias de evaluación. La primera tiene relación con la dificultad de coordinar las evaluaciones de impacto con los cronogramas de implementación de los programas y la segunda, relacionada con el desafío de hacer un llamado de apoyo político necesario para lograr sacar adelante una evaluación de impacto.

Cuando se ejecutan programas de características complejas como éstos, el proceso de implementación puede sufrir retrasos lo que a su vez altera el proceso de evaluación. Así mismo, los cambios en la situación política como por ejemplo el cambio de periodos de gobierno, elecciones o modificaciones en el aparato administrador de los programas puede afectar el diseño e implementación tanto del programa como de la evaluación. Otra dificultad es el retraso en la entrega de beneficios del programa y que el sistema de información administrativa no pesquise dicho evento y, peor aún, que dicha situación no sea considerada en el proceso de evaluación provocando una alteración en la medición. Ejemplo de esto es el caso de México, en el que los registros de pago del programa Progresá reveló que el 27% de la población en condiciones de participar de la intervención e incorporada a la muestra de evaluación no había recibido beneficios luego de casi dos años de operatividad (Rawlings y Rubio, 2006). Pese a que las evaluaciones experimentales o cuasi-experimentales recogen datos que permiten depurar el análisis y anular variables de confusión, en la práctica esta virtud de la evaluación no ha sido utilizada para el manejo de estas contingencias.

En cuanto a los aspectos positivos de la evaluación de impacto, se observa que la experiencia de evaluación del programa Progresá de México contribuyó a las decisiones político-administrativas respecto a la expansión de la intervención, así como también, de la aprobación de leyes que requerían la evaluación de todos los proyectos sociales.

Finalmente, las experiencias de evaluación dejan en evidencia la necesidad de implementar procesos evaluativos que permitan concluir el valor del programa en el mediano y largo plazo, de tal manera de identificar si los resultados hallados se mantienen y consolidan en el tiempo.

## CAPITULO 3

### Metodologías de Evaluación de Impacto

#### 1. Enfoques Epistemológicos en las Ciencias Sociales.

La multiplicidad de métodos utilizados en la evaluación de impacto genera un debate de gran importancia en el mundo académico y técnico a propósito de un abanico de consideraciones que se deben tener al momento de plantear un diseño metodológico de evaluación. Algunas de las variables que entran en juego en este debate son el grado de objetividad de los métodos elegidos, la profundidad de la investigación, el referente valorativo, el nivel de tecnicismo y de participación, el enfoque unidisciplinar o multidisciplinar que se adopte, el objetivo subyacente a una evaluación, el grado de énfasis que se le otorgue a la teoría y a las evidencias, el grado de construcción de evaluación bajo parámetros estandarizados o de caso único, y el grado de énfasis por métodos cuantitativos, cualitativos o mixtos (Cardozo, 2011b).

Estos debates logran cierta clarificación en la medida en que se tiene claridad respecto a los supuestos epistemológicos que subyacen a los procesos evaluativos. En efecto, los diseños metodológicos se construyen a la base de perspectivas epistemológicas y que muchas veces son combinables. Es así como se pueden identificar, a lo menos, dos perspectivas epistemológicas: empirismo y constructivismo. Dentro del **empirismo**, está el enfoque positivista y neopositivista que en términos generales provienen de las ciencias exactas y en sus postulados enfatizan la distancia impuesta respecto del objeto de análisis y se preocupan por la validez interna y externa, la confiabilidad del diseño metodológico, la objetividad, la importancia por la cuantificación y/o la utilización de la experimentación o la modelización; esta última utilizada, generalmente, por los economistas. En el positivismo las hipótesis son planteadas en forma de proposiciones y se sujetan a verificación empírica. Bajo este paradigma la realidad se plantea como una sola y necesaria de descubrirla y conocerla. Así mismo, la percepción se configura como la única base admisible del conocimiento humano y del pensamiento preciso. El positivismo sólo acepta conocimientos que provienen de la experiencia, es decir, de datos empíricos. Así mismo, el conocimiento es independiente del tiempo y el contexto, lo que permite generalizar y establecer leyes de causa-efecto (Labra, 2013). En tanto, el neopositivismo es una corriente que cobró gran auge en el siglo XX, sobre todo en el área



anglosajona pese a que surgió en Viena. Esta perspectiva hace una crítica a la metafísica al no considerarla como saber absoluto, tiene una tendencia filosófica influenciada por el empirismo y sostiene la importancia por el análisis del lenguaje y apuesta por readaptar la terminología de la diversidad de ciencias para establecer leyes fundamentales y posteriormente leyes particulares para cada una de ellas.

El enfoque tradicional del positivismo, representado por las obras de Comte, Spencer y Durkheim (Van Langenhove, 2007), posiciona la tarea del investigador en la observación, la descripción y análisis de la realidad. *“El mundo existe como entidad objetiva, al margen de la mente del observador y en principio se puede conocer en su totalidad. Los enfoques positivistas comparten la premisa de que, tanto en las ciencias naturales como en las ciencias sociales, el investigador puede separar el objeto de su investigación y por tanto es capaz de observarlo con neutralidad y sin afectar a dicho objeto”* (Della Porta y Keating, 2013:35).

Por su parte, el enfoque de realismo crítico, perteneciente a corrientes postpositivistas, tiene un paradigma más abierto y flexible. Este enfoque epistemológico empieza a surgir a mitad del siglo XIX y sus exponentes más importantes son Wilhelm Dilthey, Williams James y Karl Popper. Los postulados de este enfoque sostienen que existe una realidad pero sólo puede ser conocida de manera imperfecta (o parcial) a causa de las limitaciones humanas del investigador, por tanto, la realidad puede descubrirse con cierto grado de probabilidad. El observador no se encuentra aislado de los fenómenos que estudia, por el contrario, forma parte de éstos, lo afectan y, a su vez, influyen en ellos. En este sentido, la investigación es influenciada por los valores de los investigadores y por la teoría o hipótesis en que se apoyan éstos (Guba, 1990).

El valor por la objetividad es solamente un estándar que guía la investigación por lo que el investigador debe estar atento y tratar de permanecer neutral para evitar que sus tendencias incidan en el estudio, además de seguir procedimientos preestablecidos y estandarizados. Bajo este enfoque, la experimentación es una forma de probar hipótesis pero no es la única, por eso se desarrollan los diseños cuasi-experimentales (Mertens, 2005). Desde el punto de vista ontológico, este enfoque habla del realismo crítico, señalando que el *“conocimiento del mundo ve la forma real de las cosas pero de un modo parcial que ha de revisarse a medida que dicho conocimiento va evolucionando”* (Della Porta y Keating, 2013:37). Con esto, se valida la idea que existen mecanismos que regulan

los asuntos humanos y que no son observables, no obstante, no deben ignorarse ni menos sostener su inexistencia por el mero hecho de no ser tangibles.

El postpositivismo le da un valor significativo a los enfoques cuantitativos- al igual que el positivismo- entendiendo que este enfoque comparte la premisa que existe una realidad que debe conocerse y que puede ser objetiva. No obstante, también le otorga valor los enfoques cualitativos como método que complementa y se complementa de los métodos cuantitativos.

En el postpositivismo se apuesta por la pluralidad crítica para probar la falsedad de las hipótesis.

Cabe señalar que los enfoques cuantitativos se comprenden como un proceso secuencial y probatorio en el que se usa la recolección de datos para probar hipótesis, con base en la medición numérica y el análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías (Hernández, Fernández y Baptista, 2010). En este sentido el enfoque cuantitativo se caracteriza por el planteamiento de un estudio limitado y concreto, la construcción de un marco teórico del cual derivan hipótesis y el interés en someterlas a contrastación a través de diseños de investigación empíricos. La recolección de datos se fundamenta en la utilización de procedimientos estandarizados y analizados mediante métodos estadísticos. La investigación cuantitativa no debe ser afectada por el investigador, deben seguir un patrón predecible y estructurado. Uno de los propósitos es la generalización de los resultados, en tanto que se busca identificar leyes universales y causales (Creswell, 2005). En tanto, desde la perspectiva cualitativa el modo de construir el conocimiento es emergente, el cual se configura a partir de los hallazgos que se van realizando en el curso de la investigación. Busca producir conocimiento sobre la realidad social desde y con el punto de vista de quiénes la producen, la viven y la recrean y, donde lo subjetivo, objetivo y lo intersubjetivo tienen cabida en dicha construcción de conocimiento. Así mismo, lo cualitativo no esa perspectiva orientada a renunciar a lo numérico o lo cuantitativo, sino a reivindicar lo subjetivo, lo significativo y lo particular como prioridades de análisis para la comprensión de los fenómenos.

Por otro lado, está la perspectiva **constructivista** la cual sostiene que la realidad es múltiple y que existen tantas como individuos. Por lo tanto, se aleja de visión objetiva del positivismo y se centra en fenómenos que conectan lo micro y lo macro considerando el contexto y la multidimensionalidad de los problemas. En base a esto se interesa por la investigación cualitativa, en ocasiones complementada con la estadística. El

constructivismo, que tiene sus primeros cimientos con Immanuel Kant en el siglo XVIII, sostiene que las clasificaciones no reflejan cómo es el mundo, sino que son formas convenientes de representarlo (Della Porta y Keating, 2013), por tanto el mundo que se conoce es construido por la mente humana. Las cosas en sí existen pero las personas las aprecian de acuerdo a como son capaces de percibir las. Otro autor relevante de este paradigma es Max Weber quien habla del término “comprender”, el cual alude a reconocer que además de la descripción y medición de variables sociales, deben considerarse los significados subjetivos y la comprensión del contexto donde ocurre el fenómeno (Della Porta y Keating, 2013).

De esta manera, el constructivismo postula que no existe realidad objetiva, y que por el contrario, ésta es construida socialmente. Así mismo, el conocimiento es construido socialmente por las personas que participan en una investigación y, a su vez, ésta es resultado de los valores del investigador y no puede ser independiente de ellos. También postula que no es posible determinar generalizaciones omitiendo el contexto y el tiempo en que se sitúa un fenómeno. El constructivismo se basa en razonamientos hermenéuticos y dialógicos, procesos que permiten la construcción de la realidad (Zúñiga, 1993).

Dentro del constructivismo se encuentra el enfoque interpretativo, el cual sostiene que los significados objetivos y subjetivos se conectan. Así mismo, este enfoque enfatiza los límites de las leyes mecánicas y da mayor importancia a la voluntad humana. A propósito que las personas son agentes significativos el fin de una investigación debe ser descubrir los significados que motivan sus acciones en vez de conformarse con leyes universales ajenas a los agentes. En este sentido, la subjetividad posee un alto valor en este enfoque puesto que para entender fenómenos sociales no se pueden omitir las percepciones individuales que tienen las personas del mundo exterior.

Por otra parte, se encuentra la perspectiva humanística, la cual le da mayor énfasis a la subjetividad argumentando que la conducta humana se explica por la existencia de visiones subjetivas de la realidad externa por parte del sujeto investigado y del propio investigador. Desde este enfoque “*la ciencia social no es experimental que busca leyes, sino una ciencia interpretativa que busca significados*” (Geertz, 1973:5).

A nivel metodológico, estas perspectivas epistemológicas le dan un mayor valor a los enfoques cualitativos. Los enfoques Cualitativos utilizan la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación. Se caracteriza por el planteamiento de un problema pero que a diferencia del enfoque cuantitativo no sigue un proceso claramente definido. En vez de iniciar el

proceso con una teoría particular y luego dirigirse al mundo empírico para conformar si ésta es apoyada por los hechos, el investigador comienza explorando el mundo social y en este proceso se desarrolla una teoría coherente con los datos. En este sentido, las investigaciones cualitativas se basan en un proceso inductivo y el proceso de indagación es más flexible teniendo como propósito la reconstrucción de la realidad. El enfoque cualitativo se fundamenta en una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las acciones de las personas y por tanto existen realidades subjetivas (Corbetta, 2003).

En síntesis, las perspectivas epistemológicas permiten tomar posición definida respecto a cuestiones ontológicas como la existencia de la realidad y la forma de acceder a ella y bajo estas posiciones establecer relaciones congruentes entre el investigador y el objeto de estudio en una investigación social, así como también concebir la forma de generar conocimiento. La Tabla 8 resume los enfoques epistemológicos en ciencias sociales y sus consideraciones para una investigación social, y la tabla 9 muestra las metodologías según los enfoques epistemológicos revisados en este capítulo.

Tabla 8: Enfoques Epistemológicos en Ciencias Sociales

	<b>Positivista</b>	<b>Realismo crítico</b>	<b>Interpretativo</b>	<b>Humanístico</b>
<b>¿Existe realidad social?</b>	Objetiva, realismo.	Objetiva; realismo crítico.	Objetiva y Subjetiva intrínsecamente asociadas.	Subjetiva.
<b>¿Se puede conocer la realidad?</b>	Sí, es fácil de captar, medible.	Sí, pero no es fácil acceder a su totalidad.	En cierto modo, pero depende de la subjetividad humana.	No, impera la subjetividad humana.
<b>Relación entre el investigador y el objeto de investigación</b>	Dualismo, investigador y objeto son cosas separadas: procedimientos inductivos.	El investigador influye en el conocimiento; procedimientos deductivos.	Aspira a entender el conocimiento deductivo.	No es posible el conocimiento objetivo.
<b>Formas de conocimiento</b>	Leyes Naturales (Causal).	Ley de probabilidad.	Conocimiento contextual.	Conocimiento empático.

Fuente: Della Porta y Keating, 2013.

Tabla 9: Metodologías según Enfoques Epistemológicos en Ciencias Sociales

	<b>Positivista</b>	<b>Realismo crítico</b>	<b>Interpretativa</b>	<b>Humanística</b>
<b>¿Qué Metodologías?</b>	Empírica, aspira a conocer la realidad.	Esencialmente empírica, reconociendo el contexto.	Interés relativo en los significados, contexto.	Interés en valores, significados y objetivos.
<b>¿Qué Métodos?</b>	Imitación del método natural (experimentos, modelos matemáticos, análisis estadísticos).	Basado en aproximaciones al método natural (experimentos, análisis estadísticos, entrevistas cuantitativas).	En busca del significado (análisis textual, análisis del discurso).	Interacciones empáticas entre investigadores y objeto de la investigación.

Fuente: Della Porta y Keating, 2013

Respecto a los métodos, es pertinente precisar que si bien es cierto que los enfoques metodológicos surgen a propósito de perspectivas epistemológicas, en la práctica éstas no tienen un compromiso determinante con dichas perspectivas. En la actualidad, desde el punto de vista pragmático, las investigaciones sociales reconocen que los enfoques cuantitativos y cualitativos pueden adaptarse y utilizarse conjuntamente debido a que la combinación de éstos, tanto en la recolección como en el análisis de datos, permiten ampliar el campo comprensivo, aumentar la validez y contribuye a la solución de problemas, sobre todo cuando se trata de investigaciones orientadas a la transformación de la realidad social (Bonilla y Rodríguez 1997; Cook y Reichardt 1986).

Bajo esta lógica, los enfoques mixtos se configuran como una alternativa que permite visiones ampliadas sobre la comprensión de fenómenos sociales, en tanto que los datos cuantitativos se basan en juicios cualitativos y, a su vez, los datos cualitativos pueden describirse desde perspectivas cuantitativas. Los enfoques mixtos se validan en la medida en que se acepta la premisa de que las técnicas cuantitativas posibilitan responder a ciertas preguntas y las técnicas cualitativas permiten responder a otras. En este punto, se torna esencial clarificar que la adopción de enfoques mixtos no significa que se genere una confusión epistemológica. Ésta última siempre será la brújula que guíe una investigación y las técnicas que se adopten serán las formas de acceder a los datos y su análisis.

Por lo tanto, es conveniente diferenciar las técnicas de recolección y análisis de datos con los supuestos epistemológicos. Las técnicas de recolección de datos no necesariamente deben estar asociadas a enfoques epistemológicos, al menos de manera determinante y radical; no es la técnica de recolección la que define el carácter de la investigación, sino la postura epistemológica desde la cual se problematice el objeto de interés, la forma de recoger los datos y la posterior interpretación de ellos. A su vez, la perspectiva epistemológica que se adopte es la que determina el uso que se le dará a las técnicas y a la interpretación de la información (Páramo y Otálvaro, 2007).

## **2. Diseños Metodológicos de Evaluación de Impacto.**

En este capítulo se abordan los diseños experimentales y cuasi-experimentales de investigación social, acentuando su importancia en la evaluación de impacto de políticas sociales. Pese a que los diseños predominantes en el mundo de la evaluación son los diseños experimentales y cuasi-experimentales, debido a que ponen el foco en la comparabilidad, en este capítulo también se abordan metodologías cualitativas en razón que se consideran perspectivas que complementan los diseños empiristas.

La supremacía de los diseños experimentales y cuasi-experimentales en la práctica evaluativa de políticas públicas tiene relación con la necesidad de las administraciones por mejorar su gestión y modernizar el estado, en congruencia con el Modelo de Administración Gestión por Resultados (GpR) y por la importancia de las políticas basadas en evidencia. Bajo este razonamiento, la relevancia de establecer indicadores con virtudes comparativas, la búsqueda de causalidad, la obtención de resultados medibles lo más objetivos posible y que puedan generalizarse, conlleva a adoptar perspectivas epistemológicas basadas en el empirismo. Los diseños experimentales y cuasi-experimentales apuntan precisamente a la generación de datos fiables y medibles.

Los diseños experimentales tienen un amplio uso en experimentos clínicos, mientras que los diseños cuasi-experimentales y no experimentales son de mayor uso en las ciencias sociales.

En cuanto a los diseños experimentales, se indica que la premisa es la manipulación de una variable (intervención) y la observación del efecto que ésta tiene sobre una variable de resultado en un grupo determinado. En términos generales, los diseños experimentales son considerados como las metodologías de evaluación más

sólidas (Baker, 2000). Al recurrir a la aleatorización para distribuir la intervención entre la población calificada, el proceso de asignación crea grupos de tratamiento y grupo control que pueden ser comparables puesto que poseen características estadísticamente equivalentes; a estos últimos se les denomina contrafactuales y son fundamentales para estimar los efectos y establecer el principio de atribución, en tanto que la única diferencia entre ambos grupos es que el primero recibe intervención y el segundo no. La principal ventaja de este método es la simplicidad en la interpretación de resultados dado que el efecto de la intervención se puede medir a través de la comparación de medias entre la muestra de tratamiento y la muestra control.

Pese a que los diseños experimentales son considerados como un método óptimo para estimar el impacto de una política o programa, en la práctica surgen ciertos debates respecto a la poca ética que puede ocasionar la aleatorización debido a la negación de beneficios a miembros de la población que califica. En términos políticos puede ser complejo proporcionar beneficios a un grupo y a otro no.

A partir de los resultados que se obtienen de una evaluación con diseño experimental, se intenta concluir leyes universales y generalizar los datos a otros contextos de similares características para, por ejemplo, replicar la intervención evaluada.

El método de aleatorización es la base de los diseños experimentales y no sólo ofrecen una regla justa y transparente para asignar recursos con igualdad de derechos, sino que también es el método más sólido para evaluar el impacto de una intervención.

La **asignación aleatoria** del tratamiento se relaciona con la premisa de asignar aleatoriamente los beneficiarios lo que, a su vez, genera una estimación robusta del contrafactual (unidades de comparación o grupos de control), proceso fundamental para una evaluación de impacto. La asignación aleatoria se puede realizar a través de un sorteo en el que se decidirá quien participará del programa de entre una población calificada y con igual derecho a participar. De esta manera todas las personas elegibles tienen la misma probabilidad de resultar seleccionadas (Gertler, 2011). Tal como se señaló anteriormente, el grupo de comparación (contrafactual) será lo más parecido al grupo de tratamiento (beneficiarios de la intervención) en tanto que se intenta la preservación de las características observables y no observables, la única diferencia es que un grupo recibirá el tratamiento y el otro no. En una evaluación, al emplear la asignación aleatoria se genera un grupo de tratamiento y un grupo control equivalentes entre sí, por lo tanto si posterior a la intervención se observan diferencias en los resultados entre éstos se podrá establecer que dichas diferencias son atribuidas a la presencia del programa. La

estimación de la diferencia entre el grupo de tratamiento y el grupo de control representa el impacto del programa.

Una asignación aleatoria , así como la representatividad de la muestra, permite asegura la validez externa de un proceso de evaluación. La validez externa se refiere a la extensión y forma en que los resultados de una intervención pueden ser generalizables a diferentes grupos de similares características al grupo intervenido. Para que esto sea posible la muestra de evaluación debe ser representativa del conjunto de unidades elegibles, es decir que la muestra de evaluación debe seleccionarse de entre la población mediante alguna de las variaciones del muestreo aleatorio. (Gertler, et al., 2011).

En la práctica evaluativa, la forma de asignación aleatoria se caracteriza por definir, en primer lugar, las unidades elegibles (personas, familias, centro de salud, una escuela, pueblo, municipalidades, etc.). Una vez establecidas las unidades elegibles, el segundo paso es determinar la muestra de evaluación, para luego definir los grupos de tratamiento y de control en los que se observa los efectos asociados al tratamiento. Este proceso se realiza de manera aleatoria mediante reglas de asignación que aseguren dicha aleatorización (por ejemplo un proceso automatizado a través de software). La asignación se puede realizar a nivel individual (personas como unidad), familias, hogares, comunidades, escuelas, etc. dependiendo de las características del programa o intervención a evaluar. Por ejemplo, en el caso de los programas de Transferencias Condicionadas (TC), la asignación a aleatoria es a nivel de familias ya que el foco de intervención es la familia en su totalidad.

Pese a que los diseños experimentales son el método más adecuado, su implementación es compleja debido a que la aleatorización puede ser difícil por aspectos políticos, éticos y por la escasez de recursos. Así mismo, los grupos control podrían cambiar las características que los identifican y, por consiguiente, invalidar o contaminar los resultados. Frente a este panorama, los métodos cuasi-experimentales (no aleatorios) se configuran como un método alternativo y que posee un alto nivel de validez, si se utilizan correctamente. Desde allí que se recurra al uso de contrafactuales; este método genera grupos de control, equivalentes al grupo de tratamiento, al menos en las características observadas usando metodologías econométricas como por ejemplo métodos de pareo, de doble diferencia, entre otros (Baker, 2000). Generalmente, los grupos control se seleccionan después de la intervención recurriendo a métodos no aleatorios por lo tanto es necesario considerar controles estadísticos para abordar las



diferencias entre los grupos de tratamiento y de control y de esta manera asegurar la mayor similitud posible entre ambos.

Dentro de las ventajas de este método es que se puede valer de fuentes de datos ya existentes y, por tanto, son menos costosos en su implementación. Así mismo, la creación de los grupos contrafactuales se puede realizar una vez culminada la intervención siempre que existan suficientes datos. En cuanto a las consideraciones que se deben tener en cuenta, se menciona la prevención de posibles sesgos de selección asociados con la decisión de participar o no en el programa, ya que se utiliza un grupo de comparación construido de manera ad hoc y no bajo el método de asignación aleatoria (Aedo, 2005).

En cuanto a los métodos de estimación de contrafactual para diseños cuasi-experimentales se indica que existen métodos alternativos a la aleatorización, cuyo propósito es establecer un clon lo más perfecto al grupo de tratamiento a través de herramientas estadísticas y que permitan realizar una evaluación de impacto. De esta manera, el reto es identificar un grupo de comparación con características similares al grupo de tratamiento, al menos en tres aspectos: ambos grupos deben ser idénticos en ausencia del programa (tratamiento), los grupos deben reaccionar de la misma forma al programa y ambos grupos no pueden estar expuestos de manera diferente a otras intervenciones durante el proceso de evaluación. Por tanto, si se cumplen estas condiciones se podrá establecer diferencias atribuibles a la intervención (impacto del programa). Dentro de los métodos de estimación contrafactual se destacan:

- a) Diseño de regresión discontinua
- b) Diferencias en diferencias
- c) Pareamiento
- d) Combinación de métodos

**Diseño de regresión discontinua (DRD):** es adecuado en aquellos casos en que los programas clasifican a los posibles beneficiarios mediante un índice continuo y éstos son seleccionados según superen o no el umbral previamente definido. Esto se puede observar en los programas de superación de pobreza, en los cuales el criterio de selección es el índice de vulnerabilidad o índice de pobreza, categorizando a la población en estado de pobreza extrema, pobreza o sobre la línea de pobreza (Gertler, 2011). Por ejemplo, para evaluar el impacto de un programa de transferencias monetarias condicionadas sobre el gasto de alimentos en los hogares pobres, se parte bajo la premisa que existe un índice de

pobreza que identifica los activos de los hogares y establece puntuación de 0 a 100 que permite ordenar los hogares de los más pobres a los más ricos. El programa está dirigido a hogares pobres que tienen una puntuación inferior o igual a 50. EL DRD aprovecha la discontinuidad que produce la puntuación límite (50) para estimar el contrafactual. Se presume que los hogares elegibles con puntuación justo por debajo del límite tendrán características similares con el grupo con puntuación justo por encima del límite, por tanto será este último grupo el que opere como contrafactual. A partir de esta lógica, se observan las diferencias en ambos grupos respecto a la intervención.

*“El diseño de regresión discontinua estima los impactos medios locales en torno al umbral de elegibilidad en el punto en el que unidades de tratamiento y de comparación son más similares”* (Gertler, 2011: 91). Frente a esto, una limitación es que esta estimación no puede generalizarse a unidades cuyas puntuaciones estén más alejadas del punto de corte.

**Diferencias en Diferencias (DD):** es un método que puede aplicarse cuando las reglas de asignación son difusas, poco claras o cuando no es posible utilizar la selección aleatoria o regresión discontinua. Este método consiste en aplicar doble diferencias, es decir, compara los cambios a lo largo del tiempo en la variable de interés entre un grupo de tratamiento y un grupo control. En este punto, conviene señalar que la mera comparación antes y después de un grupo de tratamiento no tiene la validez necesaria en tanto que es probable que muchos cambios obedezcan a otros factores ajenos a la intervención. Un ejemplo del método diferencias en diferencias es el caso de un programa de construcción de carreteras en que no se puede asignar aleatoriamente y que no se asigna en función de un índice con un umbral definido. El objetivo del programa es mejorar el acceso a los mercados laborales y uno de los indicadores es el resultado de empleo. El propósito es comparar los cambios antes-después de los resultados tanto en el grupo de tratamiento como en el grupo control (contrafactual). La diferencia de los resultados antes-después del grupo de tratamiento considera factores constantes propios del grupo, mientras que la comparación antes-después del grupo control considera los factores externos que varían con el tiempo. La estimación de diferencias en diferencias computa el impacto siguiendo la siguiente lógica: primero, se calcula la diferencia del resultado entre las situaciones antes y después para el grupo de tratamiento, luego se calcula la diferencia del resultado entre situaciones antes y después del grupo control y, finalmente,

se calcula la diferencia entre la diferencia en los resultados del grupo de tratamiento y la diferencia del grupo de comparación (Gertler, 2011).

Una de las debilidades de este método es que es menos robusta que los métodos de selección aleatoria y puede existir un sesgo en la estimación, pese a que las tendencias son paralelas al comienzo de la intervención. Esto debido a que el método atribuye a la intervención cualquier diferencia en las tendencias desde el comienzo de la intervención. Por lo tanto, si otro factor afecta la diferencia en las tendencias de ambos grupos se genera un sesgo en la estimación.

**Pareamiento (también llamado Matching o emparejamiento):** se pueden aplicar a casi todas las reglas de asignación de una intervención, partiendo de la base que se cuenta con un grupo que no haya participado. Este método se basa en características observadas para construir un contrafactual y, por consiguiente, se presume que no hay diferencias no observadas entre grupo de tratamiento y grupo control asociadas a los resultados esperables. El pareamiento utiliza técnicas estadísticas para construir un grupo de control artificial, es decir, para cada unidad que recibe tratamiento se identifica una unidad sin tratamiento (contrafactual), la cual debe tener características similares. Por ejemplo, en una evaluación de impacto de un programa que no tiene ninguna regla de asignación clara que explique por qué algunos hogares participan del programa y otros no, se recurre a una encuesta demográfica y de salud teniendo datos de todos los hogares (con y sin tratamiento). A partir de este instrumento, el método de pareamiento permite identificar, mediante las características disponibles, a los hogares sin tratamiento lo más similares a hogares con tratamiento. Estos hogares sin tratamiento pareados se convierten en el grupo contrafactual (Gertler, 2011). Sin embargo, entre más grande es la lista de características relevantes utilizadas para parear más complejo se torna el pareamiento. Para ello, se utiliza el método denominado pareamiento de las propensiones a participar (propensity score matching). En esta técnica ya no se necesita parear cada unidad con tratamiento con una unidad sin tratamiento con un valor idéntico en todas las características de control observadas (Rosenbaum y Rubin, 1983). En reemplazo, para cada unidad del grupo con tratamiento y del grupo sin tratamiento, se computa la probabilidad o propensión de participación en el programa mediante los valores observados de sus características, la denominada “puntuación de la propensión”. Esta puntuación es un número real entre 0 y 1 que resume las características observadas de las unidades y la probabilidad de inscripción en el programa. Posterior a esto, una vez

computadas las puntuaciones de la propensión de todas las unidades, las unidades del grupo con tratamiento se emparejan con las unidades sin tratamiento, mediante la puntuación más próxima resultando la estimación del contrafactual.

Una limitación de este método es que para utilizarlo se requiere de bases de datos con grandes muestras. Así mismo, sólo se puede utilizar en función de las características observadas, por lo que es importante asegurarse que no existen diferencias sistemáticas entre las características no observadas de ambos grupos.

**Métodos combinables:** se utilizan con el propósito de aumentar la validez en la estimación del contrafactual, en tanto que el resto de los métodos cuasi-experimentales siempre corren el riesgo de estar sesgados. Dentro de los métodos combinados se destacan:

- a) El pareamiento con diferencias en diferencias: tal como se señaló anteriormente, la simple correspondencia en la distribución de la puntuación de propensión no tiene en cuenta las características no observables que podrían explicar las razones por las que un grupo decide inscribirse en un programa y que también podrían afectar los resultados. Por tanto, este tipo de combinación considera características no observables. Primero se realiza el pareamiento considerando las características observadas, luego se aplica el método diferencias en diferencias para estimar un contrafactual para el cambio en los resultados en cada subgrupo de unidades emparejadas y finalmente se obtiene la media de estas diferencias dobles entre los subgrupos emparejados (Gertler, 2011).
- b) Diferencias en diferencias con diseño de regresión discontinua: conviene recordar que el diseño de regresión discontinua supone que las unidades a ambos lados próximos al punto de corte son muy similares. En tanto que se mantengan algunas diferencias entre los grupos con tratamiento y sin tratamiento, la agregación de diferencias en diferencias permite tener en consideración las diferencias en las características no observadas.

Hasta aquí se han revisado las principales metodologías debido a que son las más recurrentes en las evaluaciones de impacto. Tanto los diseños experimentales y cuasi-experimentales tienen una alta validez en el quehacer evaluativo, priorizando el uso de

técnicas cuantitativas. No obstante, en la actualidad, la evaluación de impacto ha introducido perspectivas cualitativas complementarias y con funciones bien específicas para aumentar la capacidad comprensiva sobre el valor de una intervención sobre la población objetivo. Esto debido que las técnicas cuantitativas están orientados a determinados propósitos y las técnicas cualitativas apuntan a otros, y por ende, la combinación de ambos expande los límites de comprensión de los efectos. Bajo esta lógica, la combinación de ambas técnicas permitiría responder no sólo a qué impactos generó una intervención o si el programa funciona, sino que también se genera una aproximación a responder ¿qué funciona de una intervención? y ¿con quién funciona?.

En correspondencia a lo anterior, las técnicas cualitativas en una evaluación de impacto son utilizadas para determinar el efecto de una intervención, desde una perspectiva distinta – y complementaria- a los escenarios contrafactuales para realizar una inferencia causal (Mohr, 1995). Bajo el paradigma cualitativo se busca comprender los procesos, comportamientos y condiciones de los individuos o grupos beneficiarios respecto a su respuesta al tratamiento. No sólo basta con medir el efecto causal de una intervención sobre la población objetivo sino que también entender sobre los mecanismos cualitativos que generan determinados impactos.

*“El enfoque cualitativo recurre a métodos relativamente flexibles para la recopilación y análisis de datos y la ventaja es que pueden ser lo suficientemente adaptables al contexto particular en el que se circunscribe una evaluación (población objetivo particular, local y contextual). Dentro de las desventajas se visualiza el espectro subjetivista del método, lo que impide la generalización de los datos y es precisamente por esto que se realza la importancia de adoptar una perspectiva de enfoque mixto en lo que se refiere a técnicas cuantitativas y cualitativas, en tanto que el nivel de sensibilidad de las técnicas no son comparables sino más bien complementarias. Las evaluaciones de impacto que se basan en datos cuantitativos de muestras estadísticamente representativas son más adecuadas para evaluar la causalidad usando métodos econométricos o llegando a conclusiones que se pueden generalizar. Sin embargo, los métodos cualitativos permiten estudiar cabalmente los temas, casos o hechos seleccionados y pueden proporcionar información decisiva sobre las perspectivas de los beneficiarios, la dinámica de una determinada reforma o los motivos de ciertos resultados observados en un análisis cuantitativo” (Baker, 2000:17).*

Según Bamberger (2000), existe una serie de ventajas a la hora de adoptar un enfoque mixto en un proceso de evaluación de impacto. Entre ellas se enfatiza la oportunidad de incorporar controles de coherencia con la ayuda de procedimientos de triangulación que permiten realizar dos o más estimaciones independientes de variables claves de una intervención. Así mismo, se pueden conseguir diferentes perspectivas de comprensión, por ejemplo en el caso de los programas de superación de la pobreza, los evaluadores podrían considerar que el ingreso o consumo en un hogar son indicadores claves del bienestar familiar, sin embargo, un estudio de caso podría concluir que las mujeres se preocupan mayormente por la vulnerabilidad social o la exposición a la violencia.

Por otra parte, los análisis pueden realizarse a diferentes escalas, por ejemplo con el uso de una encuesta (cuantitativa) se puede estudiar las estimaciones del bienestar individual, familiar y a nivel de comunidad, no obstante las técnicas cualitativas (grupos de discusión, por ejemplo) se puede obtener mayor efectividad para analizar los procesos sociales como por ejemplo conflictos sociales, motivaciones para usar o no un servicio social, o la adherencia a un tratamiento. Las técnicas cualitativas también pueden tener una virtud mayor para analizar valores atípicos arrojados por un análisis cuantitativo, es decir, analizar las respuestas que se desvían de los patrones generales.

Ante este panorama, la mayor virtud de una evaluación de impacto con métodos mixtos es la posibilidad de obtener conclusiones que permitan focalizar una intervención considerando aspectos contextuales, es decir, en la medida en que los resultados de una evaluación expliquen los efectos e identifiquen los mecanismos y las condiciones contextuales en que se producen mayores efectos positivos, la intervención puede ir dirigida a subgrupos en los que se presume mayor impacto. Esto cobra importancia, en tanto que los programas de superación de pobreza se orientan a grupos sociales definidos bajo un parámetro unidimensional (nivel de ingresos), y obviando las diversas características sociales y culturales que definen a dichos grupos. En este caso, es probable que existan subgrupos que reaccionan positivamente a la intervención mientras que otros lo hagan en menor medida. Por consiguiente, la adopción de métodos mixtos contribuiría a identificar aquellos factores diferenciales que generan mayor o menor reacción a la intervención.

El método cualitativo también puede configurarse como una herramienta antes de diseñar el cuestionario de una encuesta, en tanto que permite identificar asuntos relevantes y adecuar el texto del cuestionario a un vocabulario idóneo a la población estudiada (Hedrick, 1994). Así mismo las técnicas cualitativas pueden ser utilizadas posterior a la

aplicación de una encuesta para obtener una aproximación comprensiva de los datos de la encuesta (Viñas, 2001).

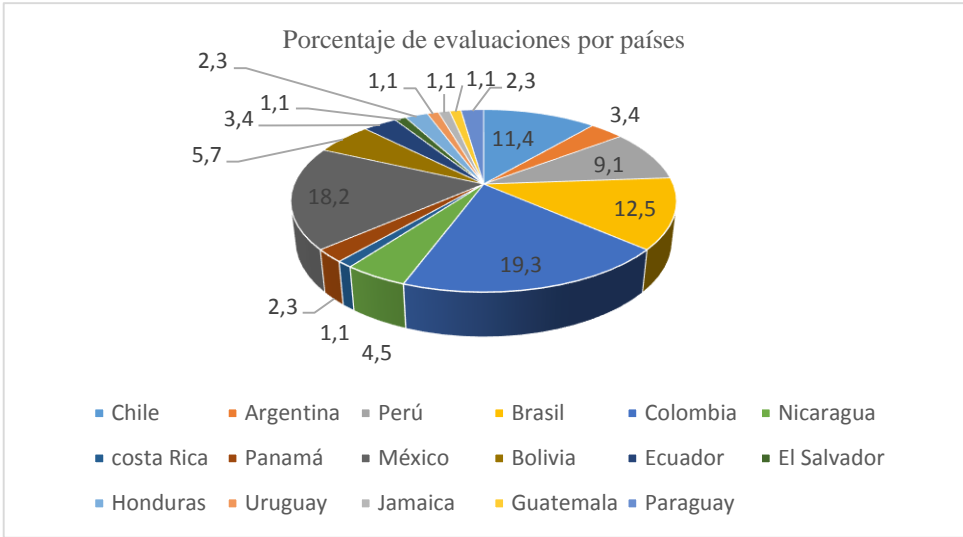
### **3. Metodologías de Evaluación de Programas de Superación de Pobreza en América Latina.**

En este apartado, se analizan las metodologías de evaluación de impacto que predominan en los procesos evaluativos de los Programas de superación de pobreza en América Latina, esto con el propósito de identificar las prácticas que tienen mayor aceptación en la región, así como también la estructura de los informes de evaluación, entendiendo que esto último es una herramienta comunicativa entre el equipo evaluador y los órganos político administrativos y, a su vez, es la fuente de información que se transfiere a los que demandan la evaluación. Por tanto, este apartado tiene como propósito describir los procesos de evaluación de impacto de programas de superación de pobreza, atendiendo a elementos tales como metodologías de evaluación, evaluadores y características de los informes de evaluación. Para ello se realizó una recopilación de informes y reportes de evaluaciones de impacto. La muestra de análisis son 88 informes de evaluación de programas de superación de pobreza de diferentes países de América Latina (entre los años 1999 y 2014), disponibles en plataformas gubernamentales, organismos internacionales y revistas científicas del área. Una vez recopilados los informes de evaluación se analizaron con detención identificando los siguientes elementos:

- 1) Diseños de investigación
- 2) Identificar técnicas para estimar contrafactual, si corresponde
- 3) Identificar tipo de evaluación: prospectiva o retrospectiva
- 4) Evaluadores (externos, internos o mixtos)
- 5) Instrumentos de recogida de datos
- 6) Identificar si los informes de evaluación poseen recomendaciones y sugerencias respecto a la estructura del programa, alguna sugerencia de replanteamiento del diseño del programa, re- focalización o alguna acción orientada a mejorar la intervención.

Los 88 informes de evaluación corresponden a programas de superación de pobreza de países tales como Chile, Argentina, Brasil, Colombia, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, México, Perú, Bolivia, Paraguay, Ecuador, El Salvador, Honduras, Uruguay, Jamaica y Guatemala. Dentro de los Programas de Superación de Pobreza destacan los Programas de Transferencias Condicionadas, Generación de empleos, Inversión en infraestructura (vivienda) y Subsidios alimenticios. El gráfico 2 resume el porcentaje de informes de evaluación por países y el gráfico 3 el porcentaje de programas evaluados según su tipología.

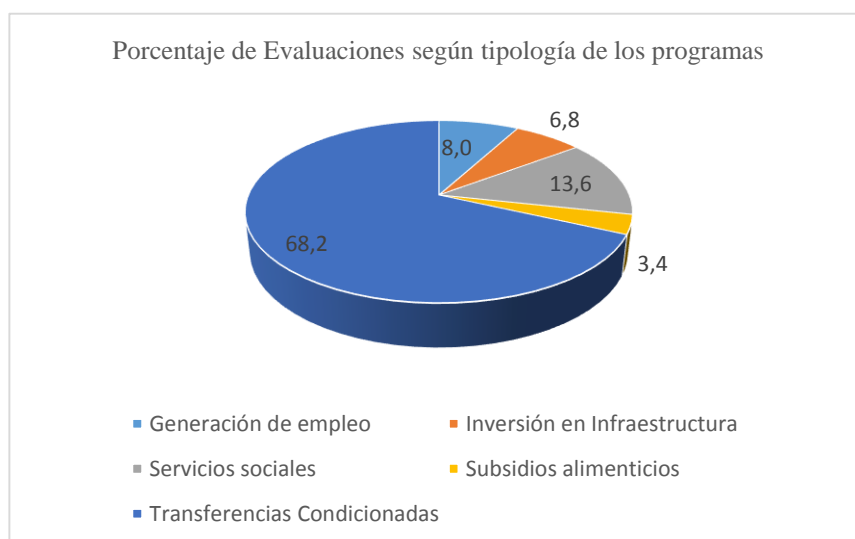
Gráfico 2 Porcentaje de evaluaciones de Impacto de Programas de Superación de pobreza por Países de América Latina.



Fuente: Elaboración propia



Gráfico 3: Porcentaje de evaluaciones de Impacto Según su Tipología



Fuente: Elaboración propia

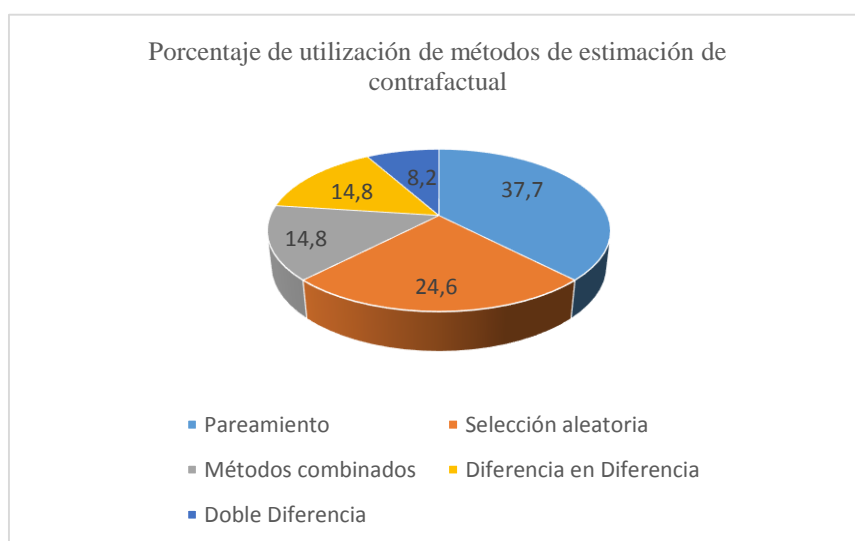
A partir de las experiencias de evaluación de impacto de programas de desarrollo social en la región, queda en evidencia el interés que han despertado los programas de Transferencias Condicionadas (TC) en tanto que cerca del 70% de los informes de evaluación pertenecen a este tipo de intervención. Así mismo Colombia, México, Brasil y Chile son los países que más han desarrollado procesos de evaluación, totalizando más del 60% de los informes de evaluación analizados en este apartado.

En cuanto a los diseños de evaluación de impacto, se indica que: de la totalidad de informes, el 20,4% dan cuenta de procesos de evaluación bajo diseños experimentales, el 72,3% con diseños cuasi-experimentales y el 6,8% con diseños no experimentales. Este escenario, en el cual predominan los diseños cuasi-experimentales, se explicaría por la complejidad de establecer diseños experimentales tal como se ha mencionado en apartados anteriores y porque los diseños cuasi-experimentales permiten una alta validez y aceptación para determinar los efectos de un programa o intervención. Por otra parte, se indica que el 45,4% del total de informes analizados tienen un diseño prospectivo y un 54,5% retrospectivo.

Respecto a los métodos de estimación de contrafactual, se observa que el más utilizado es el método de pareamiento con un 37,7%, cuando son diseños cuasi-experimentales. Más atrás, está el método Diferencia en Diferencia y Métodos combinados, ambos con casi un 15%. El gráfico 4 muestra el porcentaje utilización de los

distintos métodos de estimación de contrafactual para evaluaciones de impacto de programas de superación de pobreza de América Latina. Cabe mencionar que dentro de los métodos combinados para estimar contrafactual, el más utilizado es el Diferencia en Diferencia/Regresión discontinua con un 44,4% y el método Regresión Discontinua/Pareamiento con un 22,2%.

Gráfico 4: Porcentaje de utilización de métodos para estimar contrafactual en evaluaciones de impacto de programas de superación de la pobreza en América Latina.



Fuente: Elaboración propia

Todos los programas analizados son ejecutados como parte de la oferta de políticas de desarrollo social de los distintos países de la región, no obstante, los encargados del proceso de evaluación provienen de distintos sectores. En este sentido, se señala que el 85,2% de las evaluaciones son desarrolladas por equipos externos, de los cuales predominan consultoras autónomas y en otros casos, el Banco Mundial, El PNUD y Universidades. El 7,9% son evaluaciones desarrolladas por equipos internos, es decir, staff de evaluadores pertenecientes a órganos públicos, servicios ministeriales o departamentos de seguimiento y monitoreo. Finalmente, el 6,8% son evaluaciones con evaluadores mixtos, es decir, evaluaciones con participación de equipos internos y asesoría técnica y logística de equipos externos. Dicho escenario podría explicarse, en parte, por el déficit de capacidades técnicas en materia de evaluación de los equipos internos, por la falta de sistemas de monitoreo y seguimiento que se ejecuten desde el

aparato gubernamental o porque la financiación proviene de organismos externos o por asegurar procesos confiables.

Otro de los elementos que resulta conveniente analizar son los instrumentos de recogida de datos, en tanto que éstos son fundamentales para la estimación de los efectos de un programa. De los informes analizados, la totalidad utiliza diversos instrumentos de recogida de datos dependiendo de la naturaleza de información que es necesaria recopilar. Destaca el uso de datos provenientes de censos y datos panel (13,6%), Encuestas sociodemográfica a nivel nacional (23,2) generalmente provenientes del Instituto Nacional de Estadísticas de cada país u organismos con funciones similares, Cuestionarios y encuestas ad hoc (53,4%), datos y registros propios del programa evaluado (4,1%) e instrumentos estandarizados (5,4%) tales como test de inteligencia, desarrollo cognitivo, exámenes nutricionales y de aprendizaje, entre otros.

Finalmente, otro aspecto relevante de analizar en los procesos evaluativos son los relacionados con las sugerencias y recomendaciones que se desprenden de los resultados obtenidos, en tanto que este elemento es esencial para re-pensar las políticas y programas que se ejecutan. El objetivo de una evaluación de impacto es determinar el efecto de una intervención y la evaluación en sí misma se configura como una herramienta para mejorar las políticas públicas y la gestión político-administrativa. Por tanto, el aporte que pueden significar las conclusiones que se extraen de un proceso de evaluación es fundamental para conectar el lado técnico de una evaluación con el lado político de ésta misma.

Sin embargo, cabe señalar que una de las principales carencias de los informes analizados, es que éstos carecen de dichos elementos, es decir, cerca del 63% de los informes no desarrollan sugerencias ni recomendaciones orientadas a la mejora de los programas evaluados. Este escenario es crítico puesto que lo resultante de una evaluación tiene, aparentemente, una escasa incidencia en la gestión político-administrativa y, por consiguiente, la función evaluadora no se cumpliría a cabalidad. En cuanto a los informes que presentan recomendaciones (37,5%) se observa que éstas tienen las siguientes características:

- 1) Recomendaciones relacionadas con la mejora de diseños de evaluaciones futuras.
- 2) En menor medida, recomendaciones relacionadas con mejorar la eficacia de una intervención o focalización.
- 3) Escasas recomendaciones orientadas a medidas concretas de reestructuración de ejes de intervención de los programas evaluados.

- 4) Lenguaje técnico/metodológico, lo que genera la interrogante respecto a la idoneidad de éste para transmitir el mensaje al sector político-administrativo, el cual podría desconocer terminologías de este tipo y por tanto afectar la comprensión de un proceso evaluativo.

A la luz del análisis descriptivo de los informes de evaluación de impacto, se concluye que en América Latina se ha puesto énfasis en la medición de los efectos de las políticas de desarrollo social, destacando la evaluación de programas de Transferencias Condicionadas. Dado el panorama y los recursos existentes, los diseños cuasi-experimentales son, aparentemente, la mejor opción para desarrollar procesos evaluativos en tanto que son menos costosos que los diseños experimentales y de igual forma se pueden obtener datos fiables. Por otro lado, la estimación de contrafactual a través de pareamiento también se configura como la decisión metodológica más conveniente en tanto que una estimación a través de software permite obtener un grupo de comparabilidad.

Sin embargo, el eje que carece de mayores debilidades es el que tiene relación con el traspaso de información y el desarrollo de sugerencias y recomendaciones. En este sentido, este elemento debe considerarse como parte fundamental de un proceso de evaluación y, por tanto, se deben desarrollar estrategias, métodos apropiados para comunicar y sugerir replanteamiento de los programas si así fuese necesario.

## PARTE II: Enfoques alternativos para la evaluación de impacto.

### CAPITULO 4

#### Evaluación Realista

##### 1. Fundamentos de la Evaluación Realista.

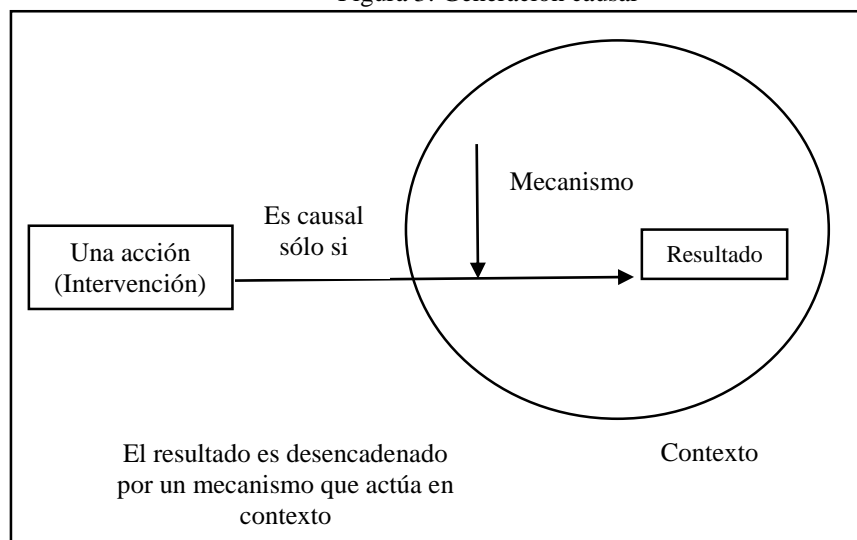
La Evaluación Realista es una forma de investigación aplicada, cuyo paradigma es de carácter emergente y su mayor auge se ha desarrollado durante los últimos 30 años. El planteamiento clave es la búsqueda ampliada en cuanto a la comprensión de los mecanismos explicativos del funcionamiento o de los efectos de una intervención específica sobre un grupo social en particular. Así mismo, la Evaluación Realista busca demostrar que el uso de este paradigma conduce a un progreso del conocimiento científico (Harré, 1986). Este modelo de explicación evita posicionarse en los polos epistemológicos tradicionales del positivismo y el relativismo. Por el contrario, este paradigma propone un cambio cualitativo en las preguntas básicas de una evaluación. En este sentido, su atención no se dirige sólo a determinar si un programa funciona o no, sino también a identificar qué funciona, para quién funciona y bajo qué contextos funciona. Esta particularidad del enfoque establece elementos ontológicos que se diferencian de los enfoques experimentales, específicamente en la forma de estudiar la causalidad. Es así como, el establecimiento de causalidad entre una intervención y los efectos se enmarcan en una lógica diferente a los enfoques experimentales. En los enfoques experimentales la causalidad se explica a través de un modelo **acción-efecto**, cuya lógica es controlar una situación de modo que sólo el cambio en el tratamiento puede ser responsable de los resultados observables. Es decir, primero se debe activar un mecanismo (intervención) y, segundo, se debe evitar cualquier interferencia con el funcionamiento del mecanismo (Bhaskar, 1979). De esta manera, cualquier efecto producido, podrá ser atribuido al mecanismo (intervención). Esta premisa posiciona la producción de efectos exclusivamente en las acciones de la intervención bajo una lógica de causalidad lineal.

Por su parte, la Evaluación Realista comprende la causalidad a través de un modelo de **generación causal**. En este modelo, los resultados se explican por la acción

de los mecanismos particulares (de los individuos) en contextos particulares, en conjunción con los elementos propios de la intervención. Es decir, la intervención por sí sola no genera cambios, sino que la implicancia de mecanismos y contextos también deben ser estudiados en el proceso de cambio. Esta estructura explicativa se consolida con el tiempo por una combinación de la teoría y la observación, las que permitirán identificar patrones de mecanismos-contextos y resultados/efectos y, a su vez, generalizar los resultados. En palabras simples, el modelo de generación causal sostiene que el cambio (efectos) generado por las intervenciones debe ser visto como “internamente”, ya que el potencial causal se genera por un “poder causal” subyacente de los individuos y comunidades en el espacio de una intervención (Harré, 1978).

Bajo esta lógica, la Evaluación Realista le otorga importancia a los mecanismos subyacentes y a los contextos en que una intervención se desarrolla y, por ende, los efectos dependen de dichos elementos (Figura 3). El propósito del enfoque es identificar aspectos que contribuyan a comprender la especificidad del cambio.

Figura 3: Generación causal



Fuente: Pawson y Tilley, 1997

Este cambio paradigmático propuesto por la Evaluación Realista da la posibilidad de explorar en la “caja negra” de los procesos sociales, en tanto que el interés del enfoque es identificar cuáles son los mecanismos y las condiciones que propician determinados efectos a propósito de una intervención social. La adopción de este enfoque se configura como un aporte significativo no sólo al desarrollo del progreso del conocimiento científico, sino que también se convierte en una estrategia para la gestión pública y la

mejora de las políticas y programas sociales, puesto que permite aumentar especificidad en la comprensión de los mecanismos por lo que un programa genera un cambio, aumenta la especificidad en la comprensión de las condiciones contextuales necesarias para activar los mecanismos de un programa y aumenta la especificidad en las predicciones de patrones de resultados de acuerdo al contexto y mecanismo activado. Bajo este escenario, los insumos que se pueden obtener de este tipo de evaluación permitiría focalizar intervenciones en grupos sociales específicos, aumentar el impacto de programas sociales, sectorizar las intervenciones, modificar y/o reformular componentes de determinados programas sociales, entre otras cosas.

En términos ontológicos, la Evaluación Realista es un término propuesto por Pawson y Tilley (1997) – en inglés Realist Evaluation. Este enfoque está fundamentado en el realismo, escuela filosófica que afirma que los mundos sociales son reales debido a que producen efectos reales y que por tanto es posible establecer miradas comprensivas y profundas sobre las causas del cambio. Otro supuesto de este paradigma, es que todo el mundo se organiza en sistemas, los que a su vez, están integrados por sistemas más grandes y conectados a otros niveles. Por ejemplo, en un mundo social, un ser humano forma parte de subsistemas tales como la familia o la comunidad y, a su vez, estos subsistemas constituyen otros sistemas como la cultura, la sociedad, la nación, etc. Los miembros de la familia pueden entrar y salir del sistema, algunos miembros de la familia pueden emigrar y otros contraer matrimonio en familia. Todo está enraizado en varios niveles y todos los sistemas interactúan entre sí. Como resultado, cualquier caso tiene muchas causas y al mismo tiempo puede tener muchas consecuencias.

En la Investigación aplicada de la evaluación, esto significa que todos los resultados de un programa de intervención social son explicados por múltiples causas y cada programa puede tener muchos resultados diferentes. En la evaluación, esta suposición acerca de la realidad posiciona a los programas de intervención y a las políticas sociales como elementos reales, parte de sistemas sociales que pueden generar efectos positivos, negativos, intencionales y no intencionales. Los programas cambian los sistemas y, a su vez, los sistemas cambian los programas. Esto significa que la evaluación no es un proceso simple y reduccionista y que no puede obedecer a una lógica de causalidad lineal. Por el contrario, la lógica causal es generativa y obedece a múltiples mecanismos subyacentes y condiciones contextuales. Ante este panorama, un programa puede generar resultados X en un escenario determinado y resultados Y en otro (Pawson y Tilley, 1997).

El enfoque de Realist Evaluation sostiene que los programas sociales son sistemas sociales, como cualquier otro en el que interactúan personas, instituciones, estructuras y procesos sociales a nivel micro y macro. El realismo establece una serie de elementos que describen el funcionamiento de cualquier sistema social y en este apartado resulta importante revisarlos para ampliar la comprensión de este enfoque. Existen 5 categorías: Enraización o Integración Profunda (Embeddedness), Mecanismos, Contextos, Regularidades (patrones) y Cambio.

1. **Embeddedness** (Enraización o Integración profunda): El realismo se refiere al término Embeddedness para explicar que toda acción humana cobra sentido dentro de una gama más amplia de procesos sociales. Esto quiere decir que los poderes causales de una acción no residen en objetos particulares sino en las relaciones sociales y estructuras organizacionales que la conforman (Pawson y Tilley, 1997). Por ejemplo, el acto de firma de un cheque se acepta, habitualmente, como medio de pago, sólo porque se da por sentado su lugar (valor) dentro de la organización social conocido como sistema bancario. En este sentido, una acción lleva a otra debido a la aceptación que obtiene en un lugar determinado. Esta premisa acerca de la necesidad de comprender la acción humana en términos de posicionamiento dentro de las diferentes capas de la realidad social explica porque el realismo rechaza el modelo de causalidad acción-efecto de los enfoques experimentales (Pawson y Tilley, 1997).

Este principio es el punto de partida para la comprensión de los sistemas de programas. Bajo esta lógica, se explica el por qué algunas intervenciones tienen éxito y otras no. En efecto, en los últimos años, el concepto de Embeddedness ha ganado peso en las ciencias sociales. En los estudios sobre desarrollo, se ha concluido que tiene un peso significativo a la hora de explicar el éxito de los programas de desarrollo en algunas zonas geográficas y en otras no. Si consideramos que la economía se encuentra “Embeddedness” en su contexto social, es fácil explicar que en algunos casos los programas encajen en la cultura y el modo de vida local, mientras que en otros tienden a generar rechazo por ir en contra de los mismos. Por tanto, es necesario prestar atención a las variables interactivas que pueden generar resultados/efectos – también interactivos.

El Embeddedness propone que las acciones se encuentran enraizadas en un contexto social por el que las personas reinterpretan y se apropian de los modos



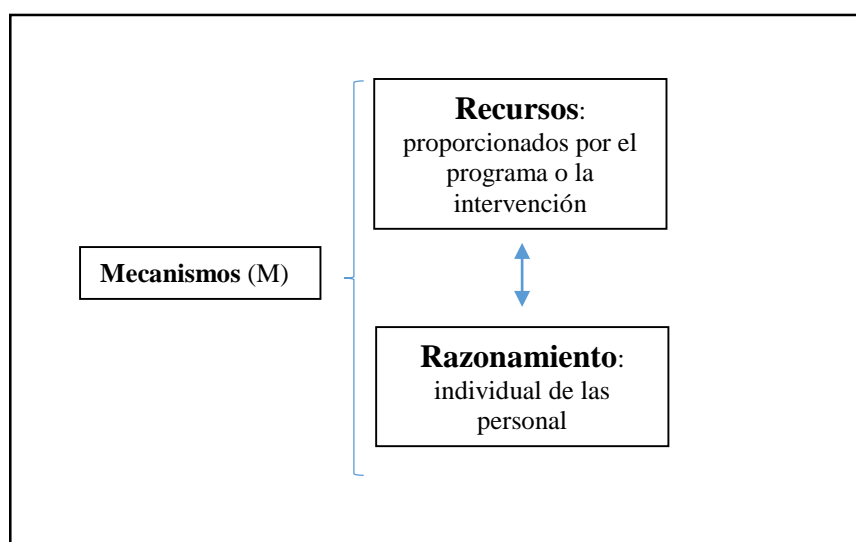
de producción según su cultura, su historia y sus relaciones de poder. Sólo así se puede comprender la divergencia entre diferentes contextos (Gómez, 2004).

2. **Mecanismos (M):** este componente es uno de los más importantes dentro de la Evaluación Realista y alude a elementos explicativos de un “cambio”. Para comprender plenamente la importancia de los mecanismos explicativos resulta conveniente situar su papel dentro de la estrategia explicativa del realismo. En relación a esto, se habla de un “mecanismo subyacente” que explica el funcionamiento de las cosas y que no es observable en tanto que son procesos “internos”. Dichos mecanismos, en el campo de las ciencias sociales, se definen como la conjunción de las opciones de las personas (razonamiento) y de las capacidades (recursos) que se derivan de la pertenencia a un grupo y que conllevan – o no- a la provocación de una acción (cambio). El razonamiento se relaciona con el análisis individual que realiza una persona respecto a un recurso, mientras que las capacidades son los recursos que generalmente ofrece el medio, en este caso un programa de intervención (Figura 4). La conjunción de ambos elementos son lo que provocan mecanismos de acción. Bajo esta lógica se comprende porque un programa o intervención funciona en determinados grupos o personas beneficiarias de una intervención y en otras no. La reacción a una intervención está supeditada a la conjunción de procesos internos denominados mecanismos (integración de razonamiento y recursos). Ante este paradigma, una intervención social, en su diseño debiera hipotetizar respecto a qué mecanismos podrían influir positivamente en generar un cambio deseado por dicha intervención. Para ello es fundamental considerar el embeddedness del programa dentro de la realidad social en la que se implementará, construir proposiciones que expliquen cómo los procesos macro y micro constituyen el programa. Esto quiere decir que las hipótesis intentan reflejar cómo los programas funcionan realmente y siempre se trabaja en un proceso de tejido que une los recursos y el razonamiento (mecanismos) (Pawson y Tilley, 1997). Por ejemplo, en un programa que busca la disminución de robos a través de estrategias comunitarias, el “empoderamiento” de la comunidad podría ser un mecanismo explicativo sobre el aumento de la seguridad en el barrio ya que el razonamiento de las personas en cuanto a esta habilidad (empoderamiento) aumenta la confianza mutua entre los vecinos y, las estrategias de autoprotección (recursos) aumenta la vigilancia. Así

mismo, el aumento de contacto con vecinos podría ser otro mecanismo explicativo del aumento de confianza y tranquilidad frente a los robos.

Los mecanismos explicativos son multivariables, es decir, pueden existir asociaciones de diferentes mecanismos que provocan una acción (cambio). En un proceso de Evaluación Realista, el evaluador lo que hace es hipotetizar sobre los eventuales mecanismos que podrían explicar el funcionamiento de una intervención y, posteriormente, recopila y analiza datos para identificar patrones y, a su vez, determinar qué funciona, para quién funciona y en qué circunstancias.

Figura 4: Elementos que conforman un mecanismo explicativo



Fuente: Elaboración propia

- 3. Contextos (C):** El contexto es otro componente elemental de la Evaluación Realista. En el apartado anterior, se aborda el concepto mecanismo como un elemento que contribuye a explicar una acción. Pues bien, los mecanismos por sí solos no explican el funcionamiento de una intervención, sino que también se debe considerar el contexto en el que dicha intervención se circunscribe. En este sentido, es importante resaltar que *“los mecanismos causales y sus efectos no son de carácter fijos sino más bien contingentes”* (Sayer, 1984:107). De allí que el contexto cobre relevancia en el análisis de funcionamiento de una intervención. El contexto no sólo se refiere a la simple localización espacial o geográfica o institucional en el que se enmarcan los programas de intervención. También se considera el conjunto de reglas, normas y valores sociales que conviven en el

espacio de intervención (Pawson y Tilley, 1997). Dicho esto, los contextos son aquellos elementos que condicionan la provocación de un mecanismo. En un proceso de Evaluación Realista además de hipotetizar sobre los mecanismos explicativos también se debe conjeturar sobre los contextos que inciden en la provocación de tales mecanismos.

Por tanto, es una deficiencia ignorar y anonimizar los contextos de un programa como sucede en una evaluación experimental. Esto en razón de que todos los programas sociales luchan con las condiciones contextuales que convergen. Los programas siempre se introducen en contextos sociales preexistentes y estas condiciones que prevalecen son de vital importancia a la hora de explicar los éxitos y fracasos de una intervención social. En este sentido, es una utopía creer que los componentes de una intervención, por sí solos, son los merecedores del cambio. Por el contrario, las evaluaciones deben hacerse cargo de estos elementos en tanto son parte de la fibra de los sistemas sociales, de los grupos y personas beneficiarias. Retomando el ejemplo del programa de disminución de robos a través de estrategias comunitarias, se podría hipotetizar que si el programa se implementa en condiciones sociales en donde el valor comunitario es significativo, probablemente se activarán los mecanismos de empoderamiento y confianza entre vecinos. Por el contrario, si este programa se implementa en una zona geográfica en donde el vecino más próximo se ubica a 1 kilómetro de distancia es probable que el funcionamiento de la intervención tenga deficiencias.

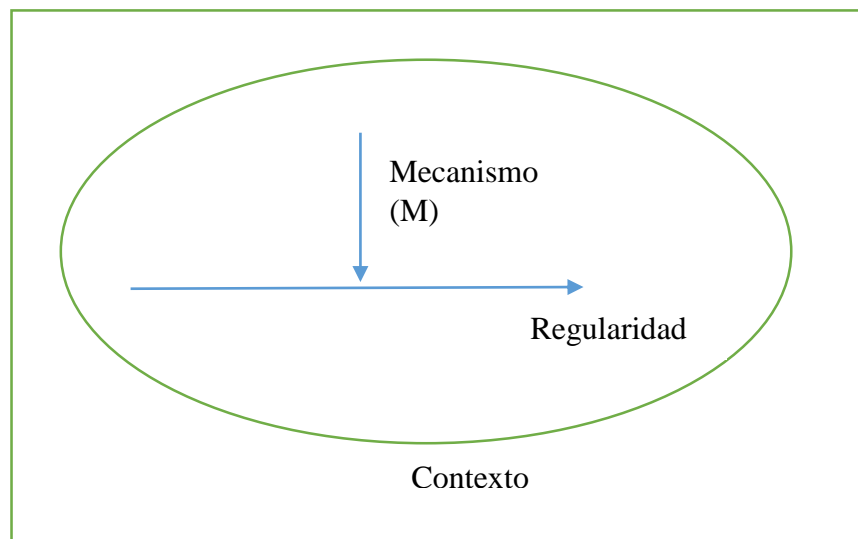
La conjunción de mecanismos y contextos es fundamental en un proceso de evaluación, en tanto que el análisis de estos dos elementos permite comprender el funcionamiento de una intervención social.

- 4. Regularidades (O):** Una vez revisado los mecanismos y contextos es conveniente centrarse en la meta de la explicación realista, los resultados. El propósito de una Evaluación Realista es explicar las “regularidades” o los “patrones de resultados” que se desprenden de una intervención. Dichos patrones o regularidades (“O”, por su sigla en inglés outcome) se explican por la fórmula mecanismos + Contextos (Pawson y Tilley, 1997).

Respecto a la lógica de la explicación realista cabe señalar que la tarea básica de la investigación social es explicar regularidades o patrones socialmente

significativos (O), de forma tal de conseguir especificidades del cambio. La explicación se configura a partir del planteamiento de mecanismos subyacentes (M) que generan las regularidades o determinados patrones y por tanto se compone de proposiciones acerca de cómo la interacción entre la estructura y la agencia ha constituido la regularidad. En la evaluación realista también se plantea que el funcionamiento de estos mecanismos son contingentes y, por tanto, sólo se activan en condiciones particulares y en contextos locales, históricos e institucionales específicos (C) (Pawson y Tilley, 1997). La figura 5 esquematiza la fórmula de una explicación realista.

Figura 5: Fórmula de una Explicación Realista



Fuente: Pawson y Tilley, 1997.

La lógica de una Evaluación Realista es determinar el éxito de una intervención social a través de la identificación de patrones de resultados (O), para ello se debe demostrar qué mecanismos (M) provocan dichos patrones y bajo qué condiciones (C). Los mecanismos permiten concluir para quienes funciona una intervención y los contextos permiten concluir bajo qué circunstancias funciona la intervención. La combinación de los tres elementos M, C y O son la base de una Evaluación Realista.

5. **Cambio:** en este punto es relevante abordar cuestiones relacionadas con el cambio social. En relación a esto, el enfoque realista establece una particularidad respecto a la explicación del cambio. Considerando que éste es resultado de la conjunción

de mecanismos y contextos, el cambio social siempre se encuentra en un proceso contingente por lo que es probable que en un momento específico la combinación de determinados M y C generen O, y en otro momento la misma combinación de M y C no genere O. Los sistemas sociales son sistemas abiertos y esto significa que el balance de mecanismos, contextos y regularidades que sustenta el orden social es propensa a una remodelación perpetua y autogenerada (Bhaskar, 1979). Desde allí, que la lógica de causalidad lineal es reduccionista. Ante este escenario, el propósito de especificidad que busca la Evaluación Realista cobra relevancia, en tanto que la causalidad no es lineal sino que generativa, compleja y cambiante. Los contextos cambian, las condiciones se transforman y los procesos de razonamiento también mutan. Por tanto, la especificidad del funcionamiento de una intervención social contribuye a aumentar el éxito de ésta.

En la Evaluación Realista, el recurso explicativo clave es determinar el potencial de cambio de los mecanismos que genera un programa de intervención. Tal como se ha dicho en apartados anteriores, no son los programas por sí solos los que generan resultados, pero su capacidad para entrar en la cadena existente de recursos y razonamientos que originaron el problema es la que puede pronosticar el éxito. Ante esto se establece el primer axioma para el proceso de evaluación:

**Axioma 1:** la investigación tiene que responder a ¿Cuáles son los mecanismos que provocan un cambio a partir de una intervención?

Para responder a este axioma es fundamental concebir los mecanismos como elementos analíticos en tanto que implica una serie de sub-procesos, son estratificados puesto que implica procesos macro y micro, son proposicionales y procesuales ya que conlleva el razonamiento de los participantes y la interacción entre recursos sociales. En relación a estas características, conviene señalar que la evaluación está particularmente interesada en los mecanismos de cambio. Parte del requisito explicativo, es el reconocimiento de una serie de mecanismos que están a la base del problema y que pueden ser transformados por mecanismos ofertados por la intervención. En términos de investigación, esto significa que hay que desenredar los mecanismos que mantienen el problema social a través de la introducción de mecanismos que se activan por la intervención.

Por otro lado, retomando las condiciones contextuales, en la Evaluación Realista es crucial la consideración de diferentes contextos que puedan ser visualizados por la intervención para pronosticar éxito. Ante esto, se establece un segundo axioma para el proceso de evaluación:

**Axioma 2:** la investigación tiene que responder a la pregunta ¿cuáles son las condiciones sociales y culturales necesarias y suficientes para que los mecanismos de cambio operen? ¿Y cómo se distribuyen dentro y entre los contextos del programa de intervención?

En consecuencia, la tarea de una evaluación es encontrar formas de identificar, articular, probar y refinar configuraciones MCO que funcionen bajo un estándar estadísticamente significativo. Llevar a cabo una evaluación bajo este paradigma requiere de lineamientos que guíen el proceso. Una evaluación de estas características no sólo tiene que ver con técnicas o formas de implementar, sino que también involucra bases teóricas en tanto que se configura como un enfoque que define el funcionamiento de los sistemas sociales, define procesos de causalidad y propone elementos constitutivos respecto al cambio social. En efecto, este paradigma enfatiza la importancia de considerar una serie de reglas para desarrollar una Evaluación Realista – muchas de ellas relacionadas con los contenidos revisados en párrafos anteriores – y que en este punto conviene resaltar:

Regla 1: Generación causal. El cambio se activa en circunstancias propicias. La causalidad no debe entenderse como algo externo y por tanto la tarea básica de la evaluación no es demostrar la conjunción constante por la cual el programa X produce resultados Y. por el contrario, el cambio debe ser visto como algo interno y los poderes causales son subyacentes y dependen de mecanismos y contextos específicos, en el marco de una intervención.

Regla 2: Profundidad ontológica. La realidad social es estratificada y lo que podemos observar se produce por la acción de fuerzas generativas subyacentes que no pueden ser inmediatamente observables. Las intervenciones siempre están incrustadas en una serie de procesos actitudinales, individuales, institucionales y sociales y los resultados son generados por una serie de fuerzas sociales macro y micro.

Regla 3: Mecanismos. Los evaluadores deben centrarse en cómo se eliminan a través de mecanismos causales alternativos, introducidos por un programa social, los problemas identificados. Los mecanismos refieren a las opciones y capacidades que conducen a patrones regulares de comportamiento social.

Regla 4: Contextos. Los evaluadores deben entender los contextos en los que los mecanismos se activan y en el que los mecanismos del programa pueden generar el éxito de la intervención. La operación de los mecanismos siempre depende de los contextos. Los evaluadores deben concluir para quién y en qué circunstancias funciona una intervención social.

Regla 5: Resultados. Los evaluadores deben entender cuáles son los resultados/efectos de una intervención y cómo se producen. Los resultados proporcionan la evidencia clave, a través de especificidades del cambio, para recomendar reformulaciones de una intervención.

Regla 6: Configuraciones MCO. Con el fin de desarrollar aprendizajes transferibles y acumulativos de una investigación realista, los evaluadores deben orientar su pensamiento a la configuración de un patrón mecanismo-contexto-resultados. Una configuración MCO es una propuesta que indica lo que funciona de una intervención, para quién y en qué circunstancias. La hipotetización de una configuración MCO es el punto de partida de una Evaluación Realista y la configuración refinada de la MCO es un hallazgo de la evaluación.

Regla 7: Procesos “profesor-Alumno”. Con el fin de construir y explicar configuraciones de patrones MCO los evaluadores tienen que asumir un compromiso de establecer una relación profesor-alumno con los responsables políticos, encargados técnicos y participantes de una intervención social. Estos actores poseen una comprensión privilegiada acerca de los programas en los que están implicados y, por ende, se constituyen como informantes claves (stakeholders) en el proceso de investigación.

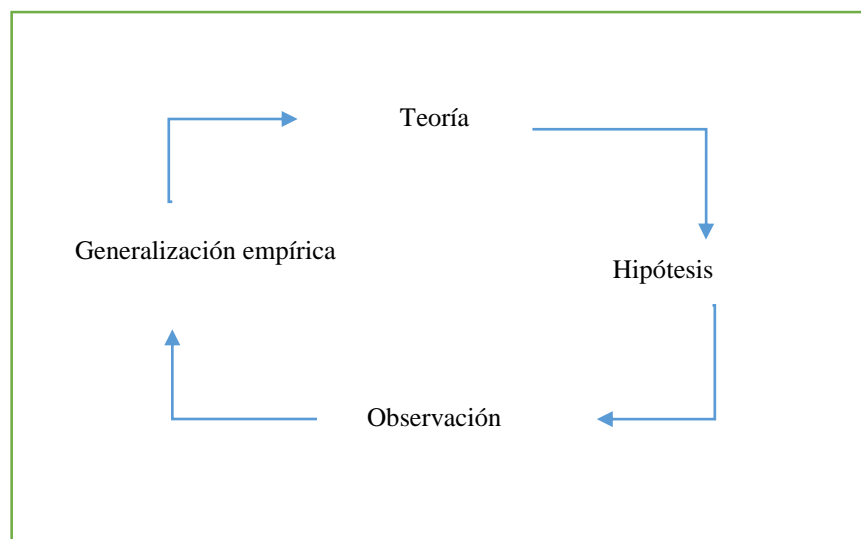
Regla 8: Los sistemas abiertos. Los evaluadores deben reconocer que los programas se implementan en un entorno cambiante y en un mundo social permeable y, que la eficacia

de una intervención está supeditada a la intrusión inesperada de nuevos contextos y nuevos poderes causales. En este sentido, a propósito del entorno cambiante de los programas sociales, el empirismo se ve amenazado crónicamente, en tanto que las configuraciones MCO pueden funcionar en un momento dado y en otros no.

## 2. Diseño de una Evaluación Realista.

Este apartado centra su interés en la comprensión acerca de cómo diseñar una Evaluación Realista, considerando las fases metodológicas involucradas en un proceso de estas características. Lo primero que resulta conveniente destacar es que cuando se trata de métodos y estrategias, el enfoque de Evaluación Realista no constituye una revolución respecto a los métodos tradicionales, en tanto que en términos generales los diseños de investigación de evaluaciones realistas siguen exactamente la misma lógica de investigación como la que sustenta cualquier otra área de las ciencias sociales. En todos los casos, la rueda de la ciencia (Wallace, 1971) define las fases de un proceso de investigación: teoría, hipótesis observación y generalización empírica (Figura 6).

Figura 6: Rueda de la Ciencia.



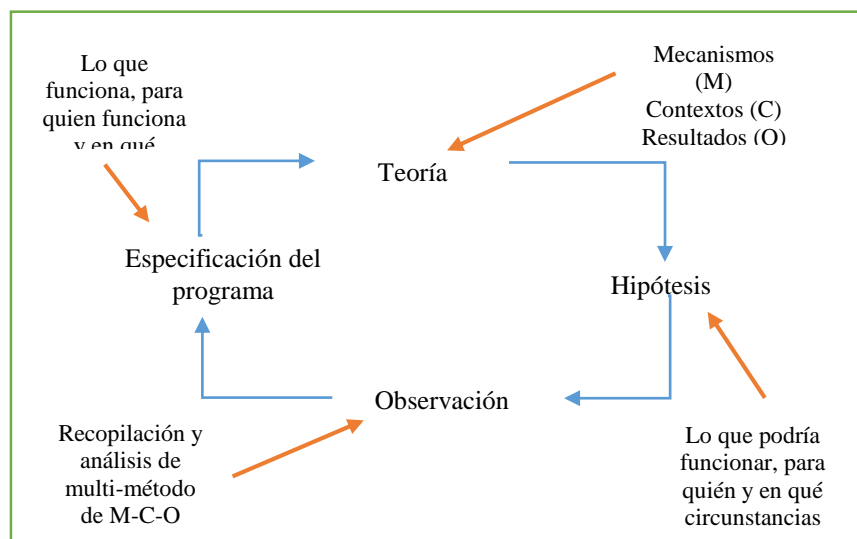


La “Teoría” se enmarca en términos abstractos y se refiere a la identificación y la explicación de patrones regulares de comportamiento. En el caso de una intervención social, la teoría explicaría los componentes de la intervención y su funcionamiento para que desarrollo su cometido. Las “Hipótesis” específicas se derivan de la construcción de la teoría del programa y refieren a dónde y cuándo deben ser encontradas. Estas hipótesis se ponen a prueba a través de observaciones de diversos tipos. En el caso de una intervención social, las hipótesis plantearían por ejemplo, “si ocurre A podría desencadenar un efecto B”.

Las “observaciones” informan generalizaciones (patrones de resultados). Por otro lado, las generalizaciones pueden o no ajustarse a lo esperado de una teoría. Si no lo hacen, esto sugiere que o bien existe cierta debilidad en el diseño de la investigación destinada a probar la teoría o, que la teoría en sí es necesaria de revisarla y/o reformularla.

En el caso de la Evaluación Realista, esta rueda de ciencia se mantiene, no obstante, se introducen algunas características diferenciadoras en las que se consideran los principios paradigmáticos del realismo. En este sentido, lo que distingue un diseño realista es una cuestión de contenido en lugar de la forma. La figura 7 esquematiza el ciclo de la Evaluación Realista.

Figura 7: Ciclo de la Evaluación Realista



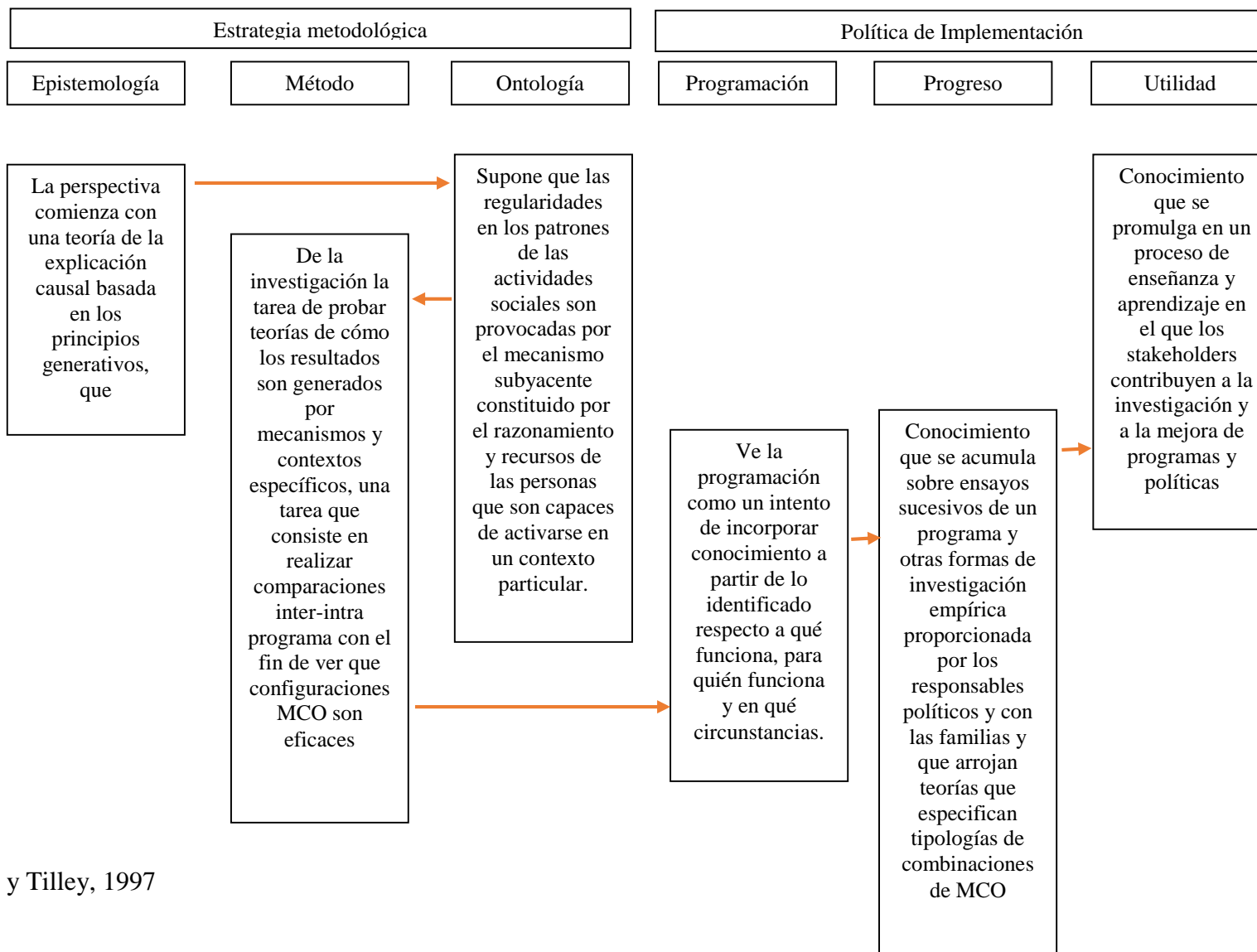
Fuente: Pawson y Tilley, 1997

La teoría debe enmarcarse en términos de proposiciones acerca de los componentes de la intervención, pero además de cómo se activan mecanismos en contextos particulares para producir patrones (resultados), es decir, explicitar los elementos de la caja gris. Todas las demás fases se desprenden de este planteamiento. La formulación de hipótesis se encuentra directamente asociada a las configuraciones MCO que se conjeturan en la fase inicial (Teoría). En la fase de observación la recopilación y el análisis se hace en función de las hipótesis planteadas, también se hacen comparaciones intra-grupos y sub-grupos y en condiciones contextuales diversas dentro de la población intervenida. Esto para encontrar hallazgos específicos respecto a cómo operan el programa de intervención. En cuanto a los métodos de recolección y análisis el enfoque realista se autodefine como pluralista, en tanto que se propone el uso de estrategias cualitativas y cuantitativas adaptadas a la forma exacta de las hipótesis desarrolladas en la etapa anterior. En este sentido, epistemológicamente el enfoque realista es más flexible sin que ello signifique una alteración ontológica de sus planteamientos. Posee virtudes que permiten visualizar las técnicas cualitativas y cuantitativas como una caja de herramientas lo suficientemente flexibles para contrastar hipótesis.

En la fase de Especificación del programa, lo que se establece son interacciones MCO mejoradas con perfiles sobre qué funciona de la intervención, con quién funciona y en qué condiciones funciona. Esta fase también permite plantear la necesidad respecto a mejorar la teoría de un programa para aumentar la eficacia. Probablemente, es esta etapa del ciclo de la evaluación la que presenta mayores diferencias con la rueda de la ciencia tradicional. La meta es buscar interacciones en vez de generalizaciones incondicionales, esto a propósito de la duda que el realismo científico pone en la posibilidad de establecer una clase de declaración universal de interacciones MCO.

La figura 8 esquematiza una visión general de una Evaluación Realista.

Figura 8: Visión General de la Evaluación Realista



Fuente: Pawson y Tilley, 1997

A continuación, para comprender de mejor manera un proceso de Evaluación Realista se recurre a un ejemplo que esquematiza el ciclo de la evaluación, el cual corresponde a un diseño de realizado por Pawson. El objetivo de la evaluación fue determinar el impacto de un Programa de educación universitaria en centros penitenciarios de la Columbia Británica en Canadá. El programa era único en su especie en la región y se impartió durante 20 años. La intervención consistía básicamente en instalar un campus universitario de la Universidad Simón Fraser con varios centros en las cárceles federales de la provincia en las se encontraban hombres reclusos. El objetivo principal de la intervención era contribuir a la rehabilitación de los hombres prisioneros respecto de su actividad delictual. Los reclusos podían emprender una serie de cursos universitarios (preparatoria, humanidades y ciencias sociales) durante varios semestres y al momento de alcanzar un cierta cantidad de créditos obtenían un grado de la Universidad Simón Fraser. Este programa tuvo como beneficiarios cerca de 1000 hombres.

Dado estos antecedentes, la Evaluación Realista parte de la noción de que el diseño del programa no “hace el trabajo por sí solo” en la reducción de la reincidencia de los reclusos. De hecho, una conclusión sensata a partir del diseño del programa es que la rehabilitación es un objetivo no directo y manifiesto. El impulso del programa era más bien guiar a tantos hombres, en la medida de lo posible, a través de una intervención de educación universitaria tradicional. Dicho esto, la evaluación se inicia con el supuesto de que los objetivos “no terapéuticos” (formación universitaria) podrían conseguir algunos resultados terapéuticos (rehabilitación). Cabe señalar que el programa es a largo plazo ya que el efecto de rehabilitación se podría observar en el camino de la vida, después de la cárcel.

Desde el punto de vista del diseño, esta investigación se inicia con una situación que es sorprendentemente común en la investigación de evaluación, la posesión de ninguna teoría singular acerca de cómo funciona el programa para producir resultados deseados. Para los evaluadores realistas, esto se configura como un mensaje claro sobre la tarea que se debe emprender: generar hipótesis sobre las posibles configuraciones MCO que podrían subyacer a la rehabilitación educativa. Para ello, los investigadores fueron capaces de construir hipótesis claves recurriendo a la sabiduría popular de stakeholders (profesionales, docentes, reclusos, etc.) así como también a través del conocimiento formal de la academia.

Para la construcción de hipótesis acerca de mecanismos subyacentes (M) los evaluadores comienzan planteándose, a partir de la literatura, que la educación es un arma que permite el razonamiento, el pensamiento y la reflexión. En este sentido, los investigadores no adoptaron las nociones de “modificación del comportamiento”, “control del pensamiento”, “reparación de la deficiencia” o “curación de la mente enferma” como mecanismos que podrían contribuir a la “rehabilitación”. A partir de este análisis se plantearon algunos mecanismos potenciales:

1. **La Educación podría ser un estímulo para la auto-realización.** Después de un curso en particular se puede conducir a que los reclusos desarrollen conocimientos, habilidades y confianza para desarrollar su potencial.
2. **La educación podría dar lugar a un potencial económico.** Puede considerarse que la educación de cualquier tipo tiene un elemento de “formación” que podría actuar como una plataforma de lanzamiento para proporcionar diferentes tipos de oportunidades hacia una nueva carrera.
3. **La educación podría promover la aceptación social.** La educación es una actividad profundamente social y el comportamiento y las habilidades aprendidas en ella podrían convertirse en formas rutinarias de actuación que permitirán al recluso funcionar en una amplia gama de entornos.
4. **La Educación podría dar lugar a la responsabilidad moral o cívica.** Ciertos programas de estudio incluiría la discusión respecto a las leyes, el mantenimiento de las reglas, la justicia, los derechos y responsabilidades, lo correcto e incorrecto socialmente. Estos elementos podrían llegar a ser parte de la mentalidad de los (ex) infractores.
5. **La Educación podría conducir a un cambio cognitivo.** La educación es la base del desarrollo de procesos de razonamiento. El que un recluso y su poder de razonamiento se enfrente a toda una nueva gama de ideas, perspectivas y filosofías puede desencadenar el fomento de una nueva perspectiva y razonamiento.

Esta lista de mecanismos pueden no ser exhaustivas y eficaces, entendiendo que los reclusos sólo destinan un par de horas a los cursos ofrecidos, el resto del tiempo se desenvuelven en otros entornos propios de un centro penitenciario. No obstante, la lista representa el pensamiento de fondo acerca de los cambios que pueden estar asociados con

la educación y la primera tarea de una Evaluación Realista es concebir/hipotetizar mecanismos subyacentes que estén a la base de los recursos y el razonamiento de los internos. Aquí conviene hacer un paréntesis para clarificar las diferencias entre la construcción de la teoría del programa bajo los supuestos de la Evaluación Realista y la modelización, puesto que existen similitudes que pueden confundir. En términos generales, ambas perspectivas, intentan construir una esquematización o modelo estructural para intentar tener un acercamiento, aunque sea parcial, de la realidad. No obstante, la modelización es un modelo de caja negra que no presta atención a variables causales, por el contrario la teoría del programa bajo el enfoque de Evaluación Realista es un modelo de caja gris que intenta explorar las variables causales (mecanismos y contextos) en tanto que las operacionaliza.

Posterior a esto, es necesario introducir el otro eje fundamental en el diseño de una evaluación de estas características: las condiciones contextuales potenciales para la rehabilitación. Esto es el plantearse una discusión, como lo señalo Palmer (1975), respecto para qué tipo de infractores, en qué condiciones y en qué tipo de configuraciones se debe implementar el programa. Las condiciones contextuales son por lo general elementos anonimizados en muchos procesos de evaluación y por tanto, en este programa de educación se parte de la premisa de que el mejor curso educativo de cualquier tipo tiene que procurar que los estudiantes se encuentren en adecuadas condiciones para que sean eficientes. En efecto, los evaluadores deben conjeturar respecto a cuales son las mejores condiciones de los reclusos y de sus circunstancias en calidad de privados de libertad para propiciar la rehabilitación a través del programa de educación.

Los investigadores comienzan la búsqueda de respuestas para “quién” “Cuándo” y “dónde”:

1. **Contexto proporcionado por el tipo de delito de los internos, ya que no se puede asumir que la educación es una panacea universal y contrarrestar todas las tendencias criminales.** Hay toda una variedad de teorías de factores criminológicos que influyen en la búsqueda de la delincuencia. Una hipótesis puede ser que los delitos relacionados con el sexo puede describir contextos en que los programas educativos genéricos no tienen efecto.
2. **Teorías educativas en adultos** indican que la adherencia a un curso de formación puede ser significativa en tanto que los internos hayan experimentado ventajas sociales y educativas.

3. Tipologías de delincuentes podría dar una señal respecto a quien reacciona de mejor manera o peor al curso y posterior al curso.
4. **La organización de los centros penitenciarios** a los diferentes personajes y circunstancias de los internos (prisiones abiertas, clasificaciones de seguridad, regímenes en los establecimientos, etc.).

El punto de partida es reconocer que los resultados de los programas son complejos y que conllevan innumerables contextos y mecanismos. Con esto no se quiere decir que se deban hacer comparaciones en todas las hipótesis y que todas las posibles configuraciones MCO se someterán a prueba en la investigación. Sin embargo, hay una necesidad por centrarse en qué combinaciones de circunstancias ofrecen mayores posibilidades para el cambio. La mejor fuente de conocimiento acerca del funcionamiento interno de un programa se encuentra, a menudo, con los profesionales que han sido parte de la intervención.

Posterior a la conjetura de posibles configuraciones MCO se procede a la fase de recopilación y análisis de datos. Este diseño de evaluación emplea una la gama de métodos cuantitativos (análisis multivariantes) y cualitativos (entrevistas, grupos focales), de manera diferenciada para las distintas fases.

En la fase 1 de recopilación de información, se completó una serie de entrevistas informales de carácter cualitativo en el que los investigadores pidieron a los profesionales identificar puntos en común respecto a elementos del curso que parecían tener mayor impacto en el cambio de los hombres y qué tipo de reclusos tenía más probabilidad de abandonar la delincuencia como un resultado de ser beneficiario del programa. En relación a esto, se destacan algunas declaraciones por parte de los stakeholders:

*“Los hombres más propensos al cambio son descritos como mediocres. Es decir, no se deben buscar delincuentes de alto vuelo. Estos reclusos propensos al cambio provienen de escuelas pobres y tal vez inexistentes. Ellos serán delincuentes mediocres también. Ellos han incurrido en lo que se llama pequeña delincuencia, tráfico de drogas en la calle, robos en la calle o algo así. Entonces cuando vienen al programa son mediocres o peor. Ellos solo sobreviven el primer semestre, pero luego poco a poco acumulan conocimiento. Así que al final, después de haber recorrido un largo camino, es lo que cambia. No es tanto un caso de rehabilitación sino de habilitación”*

Estos preliminares cualitativos tenían el propósito de anclar las siguientes etapas de evaluación. Por tanto, la fase 1 concluyó con la tarea de crear un libro variable que pretende poner en práctica estas hipótesis con el fin de identificar, con mayor precisión, las combinaciones de tipos de delincuentes y tipos de participación en el curso que arrojen mejores posibilidades de rehabilitación. Es decir, el libro crea configuraciones MCO. Se crearon más de 50 variables, de las cuales se mencionan algunas a modo de ejemplo:

- a) La Variable AGEPEP (edad de entrada al programa de educación en los centros penitenciarios)
- b) Variable EDUCENTRY (grado y nivel de certificación educativa a la entrada al centro penitenciario). Se sostiene la hipótesis de que el éxito, en cuanto a autoestima, es mayor en una persona con mayor nivel educativo que otra que no tiene capital educativo.
- c) Variable GPADIFF (diferencia de promedio de calificaciones a través de la primera y segunda mitad del curso)

La mezcla de teorización y la investigación cualitativa es el cuerpo preparatorio principal para la investigación. Tal como se ha señalado, la Evaluación Realista reemplaza la pregunta de investigación ¿funciona el programa? por ¿qué es lo que funciona?, ¿para quién? y ¿en qué circunstancias?. Esta premisa propició la construcción de una imagen cuantitativa de más de 50 variables respecto a qué tipo de reclusos y qué tipo de experiencias del curso se asocian con menor reincidencia. En la fase 2 lo que se hizo fue utilizar una escala predictora con información estadística sobre la reincidencia (SIR). Esta escala recopiló datos sobre antecedentes penales, características demográficas y factores de origen social de los reclusos y la relación de éstos con las tasas de reincidencia. Se llevó a cabo un análisis estadístico con el fin de deducir los factores que mejor predicen reincidencia y un conjunto bien establecido de variables de predicción como por ejemplo estado civil, número de dependientes, número de encarcelamientos anteriores, tipo de delito, edad de la primera reincidencia y así sucesivamente. Estos hallazgos forman parte de la escala SIR que consiste en una simple lista de verificación de la información obtenida a partir de los internos y que los clasifica en cinco categorías de riesgo: de muy buen grupo en la que de cada cinco delincuentes sólo uno reincide, a muy malo en que dos de cada tres delincuentes reinciden.



Este método permite una evaluación global del programa y este resultado es lo suficientemente positivo para los ejecutores del programa. Así, la predicción del SIR era que el 58% de la muestra total se mantendría fuera de la cárcel durante tres años después de la liberación. En la actualidad el porcentaje fue de 75% lo que representa una mejora relativa al 29%. Este resultado indica por qué el curso educativo funcionó y el interés real del método radica en la variación interna, en la que aprendemos la tasa de éxito relativo de subgrupos de reclusos de diferentes orígenes y con diferentes experiencias del curso.

La noción de contexto se introduce al recurrir al tablero de hipótesis y pensar a través de subgrupos en que los diferentes niveles de compromiso podrían ser apropiados. Esto llevó a los investigadores a pensar en un grupo con una serie de principios y convicciones que ingresó al centro penitenciario y que poseían una titulación académica muy baja. La importancia de este tipo de pensamiento contextual se demuestra mediante la realización de un análisis MCO en estas diferentes submuestras de reclusos/estudiantes. De la muestra total se establecieron grupos de trabajo con el objetivo de tratar de reflejar estas circunstancias a fondo. Así, el grupo 1 se conformó por sujetos con tres o más condenas que ingresaron a la cárcel con una educación escolar de grado 10 o por debajo, grupo 2 compuesto por sujetos que habían cumplido la mayoría o totalidad de su condena en la máxima seguridad penitencial. Esto permitió realizar comparaciones con el SIR con reclusos con un conjunto muy específico de características de antecedentes y experiencias con el curso.

Por ahora, las lecciones metodológicas de los resultados y sus comparaciones subgrupales son que el análisis subgrupos es capaz de demostrar diferencias prodigiosas en los niveles alcanzados dentro del programa. Dentro de este grupo de reclusos/estudiantes, como en todos los programas, habrá muchos subgrupos diferentes de ganadores y perdedores. La identificación de estos subgrupos para los cuales el programa tiene éxito (o fracaso) entrega una explicación de por qué la iniciativa funciona o por qué no.

La estrategia de investigación trabaja en base a un sustento teórico previo que permite a los investigadores obtener una solución aproximada sobre los posibles éxitos y fracasos. A veces, las actuaciones relativas confirmarán las expectativas y en otras van a dar lugar a un reajuste de las “teorías”. El punto es que el análisis de los datos consiste en examinar subgrupos en un intento de construir todo un mosaico de patrones de resultado (Duguid y Pawson 1996). Los resultados se originan sólo cuando los mecanismos particulares se han activado en contextos particulares y que sólo se revelarán cuando la investigación haya establecido las configuraciones MCO.

### **3. Alcances de la Evaluación Realista**

La Evaluación Realista es un enfoque basado en la teoría que se configura como un modelo alternativo para los procesos de evaluación de políticas públicas y su aporte tiene relación con establecer lineamientos explicativos y comprensivos respecto a los elementos subyacentes que convergen entre la introducción de una intervención y los resultados que se producen, así como también comprender las condiciones contextuales que promueven la aparición de mecanismos que originan el desarrollo de resultados/efectos esperados por una intervención social. Bajo esta lógica, las leyes de comportamiento se conciben como tendencias en tanto que se asume que los mecanismos introducidos por una intervención no son los únicos en operación, por lo que para entender los resultados observados es necesario identificar los mecanismos relacionados y la naturaleza de su interacción (Pawson, 2006). El enfoque de realismo crítico sostiene que la realidad existe independientemente del conocimiento que podamos tener de ella. No obstante, el conocimiento de esta realidad es conceptualmente mediatizado (Archer, 1995). Esto quiere decir que los hechos son dependientes de la teoría pero no determinados por ésta. El Realismo crítico postula que existen tres dominios ontológicos: el empírico, el actual (eventos) y el real. En lo que respecta al dominio empírico se indica que es aquel que percibimos de manera directa o indirecta y es el único dominio de interés de las corrientes positivistas. El dominio actual (eventos) es aquel donde los eventos suceden, independientemente si los experimentamos o no, y es objeto de interés del paradigma hermenéutico. Por otro lado, la esfera real está formada por estructuras y mecanismos causales que generan eventos en lo causal y se manifiestan a nivel de lo empírico. Ante este escenario, el realismo crítico considera que la realidad es diferenciada, estructurada y estratificada y son precisamente estos postulados lo que hacen del realismo crítico un cambio de paradigma en la investigación aplicada de la evaluación a través del modelo de Evaluación Realista. Por tanto, este paradigma da la oportunidad de concebir nuevas miradas sobre la noción de sociedad y es un paso adelante en la teoría social, permite ver la sociedad desde su complejidad.

El alcance de la Evaluación Realista tiene su asidero en la exploración de la caja negra de los procesos, la cual bajo este modelo pasa a concebirse como una caja gris en tanto que el enfoque realista plantea la penetración a estos procesos y centra su interés en estudiar los elementos que allí convergen.

De acuerdo a los postulados de este enfoque, se señala que la Evaluación Realista se torna relevante y útil para evaluaciones de programas complejos en cuanto a su comprensión e implementación, así mismo es útil cuando se quiere evaluar una intervención de la que se carece información relacionada a su efectividad debido a la inexistencia de un historial de evaluaciones previas. En este sentido, la Evaluación Realista permite tener un acercamiento comprensivo ampliado respecto a la intervención y de esta manera puede ser una metodología que posibilite una mejora sustancial de las intervenciones en cuanto a su focalización, sectorización y reformulación de la teoría subyacente. Esto cobra relevancia en la gestión pública, debido a la necesidad de implementar políticas basadas en la evidencia y aumentar la eficiencia de las políticas sociales. Precisamente en el campo de las ciencias sociales, es donde la Evaluación Realista introduce mayores innovaciones. Tal como se ha citado en capítulos anteriores, la evaluación de políticas y programas sociales es un campo profesional que ha crecido en los últimos años y se ha centrado en la evaluación de programas a un nivel macro y micro. Pese a que las evaluaciones macro son importantes, uno de sus problemas es que no logra develar la complejidad de factores que impiden el éxito de intervenciones muy concretas. En ocasiones las evaluaciones macro se llevan a cabo de determinada forma que no logran captar puntos de vista primarios acerca de la realización de dichos programas, como lo son la comprensión de los factores reales detrás de sus resultados. Los sistemas sociales son sistemas abiertos y por tanto su complejidad es multifactorial. Bajo esta lógica, la Evaluación Realista configura una metodología que se acerca a la comprensión y al establecimiento de configuraciones MCO que predicen mayor eficacia de una intervención. A diferencia de los enfoques experimentales, basados en grupos experimentales y de control y apoyados en una teoría de causalidad que se basa en sucesiones, la Evaluación Realista explora en la caja negra.

Otro punto importante de abordar, es que la evaluación Realista no recurre a contrafactuales “tradicionales”, comúnmente utilizados en las evaluaciones experimentales o cuasi-experimentales, para establecer comparaciones entre el grupo intervenido y un grupo control, sino más bien su interés se orienta a establecer comparaciones sub-grupales entre la población intervenida y, a partir de éstas, identificar patrones de resultados/efectos, comprender el funcionamiento del programa y hallar si éste funciona de forma diferente en sub-contextos y sub-grupos (por ejemplo, según composición familiar, número de hijos, mujeres, hombres, etc.). En esta línea, se parte de la hipótesis que una intervención puede tener variados resultados en diferentes contextos

y grupos que conforman la población objetivo. A partir de esto, surge la importancia de las comparaciones subgrupales y la identificación de configuraciones MCO que predigan mejores resultados (patrones). Esta diferencia para estimar efectos de la intervención es la que configura esta propuesta metodológica como alternativa a los diseños de evaluación positivistas. Es decir, si bien no se utilizan métodos contrafactuales “tradicionales” los cuales tienen un valor cero, puesto que no han recibido intervención, el hecho de realizar comparaciones subgrupales (con diversos valores distintos a cero) permiten estimar efectos y determinar la contribución de los programas de intervención a dichos efectos. La hipótesis del investigador es que la intervención genera diversos tipos de impacto en la población beneficiaria (mayores, menores, distintos, sectorizados, etc.) y el interés es comprender con qué subgrupos la intervención es más eficaz, con cuales no y bajo qué contextos. Este tipo de comparaciones subgrupales que vendrían a jugar el rol de contrafactuales, dan la posibilidad de comprender los resultados de la intervención y establecer el grado de contribución de la intervención sobre de los resultados/efectos observados.

Por otro lado, este enfoque no concibe el uso de una caja de herramientas específicas y reduccionistas. Por el contrario, recurre a la amplitud de herramientas de las ciencias sociales, desde la etnografía y la manipulación experimental, hasta el uso de datos oficiales, desde encuestas sobre el terreno y la acumulación de sabidurías populares y el tratamiento de matrices de datos. Sin embargo, sí pone atención a la adaptabilidad y pertinencia en el uso de herramientas según los propósitos y que el uso de diversos métodos no afecten principios inherentes a una evaluación de impacto, como lo es la validez interna y externa. No se trata de proclamar el uso por el uso, sino la utilización de herramientas por la funcionalidad que éstas ofrezcan en las diferentes etapas de un proceso evaluativo. El realismo crítico no descarta el uso de la inducción, deducción y abducción en las bases de sus métodos. Sin embargo, este enfoque promueve la retroducción la cual consiste en *“avanzar desde un nivel (el empírico o la observación de eventos) y llegar a algo diferente (una conceptualización de condiciones transfácticas)”* (Danemark, Ekstrom, et al., 1997:96)

En la actualidad, la Evaluación Realista ha tenido mayor auge en procesos de evaluación en el área médica y, específicamente, en la evaluación de la atención sanitaria. No obstante, las primeras aproximaciones del modelo se aplicaron en intervenciones de prevención y rehabilitación de conductas delictivas.

Por último, la Evaluación Realista fomenta la importancia de modificar, a través del proceso evaluativo, la forma en que los hacedores de políticas enfrentan su tarea. A través de un proceso de retroalimentación, la evaluación puede convertirse en una herramienta política para la gestión gubernamental. El propósito de la evaluación es conseguir objetividad y aprender de las lecciones reales de los programas de intervención (Parada, 2007).

## CAPITULO 5

### Otros Enfoques de Evaluación de Impacto

#### **1. Otros enfoques para la evaluación de impacto**

##### 1.1 Evaluación basada en la teoría

En el capítulo anterior, se señala que la evaluación Realista es un enfoque de evaluación basada en la teoría (Chen, 1990; Davidson, 2000). Es más, en el mismo capítulo, se da a conocer cómo se diseña una evaluación realista a través de la teoría. No obstante, en este apartado se exponen, en profundidad, los paradigmas y supuestos de la evaluación basada en la teoría en tanto que se hace necesario evidenciar los aportes que hace a la evaluación de impacto. En efecto, una alternativa para la comprensión de los procesos interactivos entre programa, sus acciones, los resultados/efectos que genera y su contribución para el cambio, es la evaluación basada en la teoría, enfoque que ofrece cualidades específicas en cuanto a identificar los procesos implicados en el cambio. En esta línea, la evaluación basada en la teoría puede adaptarse perfectamente a la complejidad que conlleva la valoración de políticas y programas sociales.

La evaluación basada en la teoría es una perspectiva que no es nueva, ha sido utilizada tanto por corrientes positivistas como por otras corrientes más críticas (Weiss, 1995) y en los últimos años ha tenido un gran auge sobre todo en la evaluación realista (Conell y Kubisch, 1998). Su premisa tiene relación con la capacidad de explicar cómo y por qué una determinada intervención produce cambios en sus beneficiarios y su entorno.

Este enfoque se constituye de dos elementos fundamentales. Por un lado, una teoría explícita de cómo y por qué la intervención genera resultados/efectos y, por otro lado, el uso de ésta misma como base para el diseño de la evaluación (Rogers, 2000). En este sentido, una de las primeras tareas de la evaluación es configurar la teoría subyacente de

la intervención evaluada, es decir, hacer explícita de manera gráfica los objetivos de la intervención, sus componentes y actividades, los factores contextuales que pueden influir sobre la implementación y su potencial para alcanzar los resultados/efectos deseados. Posterior a esto, la tarea es la recogida y análisis de datos. Para ello es precisa la combinación de las informaciones cualitativas con datos cuantitativos en función de la naturaleza de los componentes a observar y medir (Diez, 2004). Esto cobra relevancia puesto que los efectos que produce una intervención social son en diferentes niveles, es decir, efectos sobre el aprendizaje individual y colectivo, que son complejos de observar y medir. Las metodologías tradicionales dirigidas a medir en un momento determinado o en un intervalo longitudinal, tienen dificultades para captar el proceso de cambio y, específicamente, los elementos explicativos que allí convergen (Diez, 2004). Dicho esto es necesario clarificar que la evaluación basada en la teoría no excluye la necesidad de medir resultados/efectos a través de datos cuantitativos (Weiss, 1995). En efecto, la comprobación empírica de la teoría permite identificar patrones de resultados/efectos y, en dicha comprobación, resulta importante identificar las condiciones externas que facilitan u obstaculizan la eficacia de la intervención. En este punto, es esencial reconocer que una intervención puede operar en base a más de una teoría, es decir, se pueden identificar diferentes caminos para lograr patrones de resultados/efectos.

Por otra parte, este enfoque concibe un modelo participativo para desarrollar el proceso evaluativo, es decir, involucra la participación activa de los equipos de trabajo, colectivos de beneficiarios y organismos intermediarios en las diferentes fases de la evaluación. Esto a propósito de la necesidad de integrar las perspectivas de los diversos actores implicados en tanto que son ellos quienes contribuyen al desarrollo de conocimiento, comprensión y aprendizaje sobre los procesos de cambio.

Dicho esto, la evaluación basada en la teoría debiese asegurar el cumplimiento de algunos principios para llevar a cabo una evaluación de impacto:

- 1) Mapear la cadena causal (Teoría del programa): esta teoría vincula los insumos con los resultados/impactos a partir de una secuencia lógica respecto al curso de la intervención. Puesto que se deben explicitar supuestos subyacentes es fundamental probar los supuestos. Por otra parte, entendiendo que los efectos pueden ser múltiples y diversos (previstos, no previstos, positivos, negativos) la teoría del programa puede identificar posibles consecuencias no deseadas y así evitar una construcción de la teoría del

programa reduccionista que invisibiliza efectos distintos a los esperados. En este sentido, la teoría debería estar preparada para datos sorpresivos para incorporar éstos al marco de la evaluación (White, 2009).

- 2) Comprender el contexto: comprender el contexto es crucial para entender los resultados/efectos de una intervención y por tanto la evaluación debe considerar este elemento. Por contexto, se refiere a al contexto social, político, económico, territorial, cultural que envuelven el espacio de intervención. Comprender el contexto, también ayuda a la generalización en la medida que se hallen patrones de resultados/efectos asociados a elementos de contexto. Esto permite conseguir mayor especificidad de la eficacia de las intervenciones.
- 3) Anticipar la heterogeneidad: comprender el contexto ayuda a anticipar la posible diversidad de resultados/efectos. Así mismo, anticipar elementos subyacentes que pueden incidir en el impacto e incluirlos en la teoría del programa da la posibilidad de suponer probabilidades de ocurrencias. A su vez, pre-identificar estos elementos, permite abordar la complejidad de los fenómenos y determinar diversos patrones de resultados/efectos.
- 4) Evaluación rigurosa del impacto: a través de la identificación de patrones de resultados/efectos y que éstos tengan una relación vinculante con la intervención.
- 5) La evaluación basada en la teoría se interesa por esclarecer la caja negra de los procesos de cambio, es decir, se interesa por responder por qué del cambio y, por ende, descomprimir la cadena causal.

## 1.2 Análisis Contributivo

En este apartado se expone el modelo de Análisis contributivo de Mayne (2001), basado en la teoría, al igual que la Evaluación Realista. Este enfoque cobra relevancia en situaciones en las que un diseño experimental es poco práctico, inapropiado o imposible de abordar para probar la relación causal entre los resultados y la intervención. Esta

afirmación cobra sentido sobre todo en la evaluación de sistemas complejos como lo son las evaluaciones de programas sociales y en donde las variables exógenas también juegan un rol importante en el curso del cambio (Mayne, 2008).

Su aporte principal se relaciona con una perspectiva alternativa para estudiar la causalidad. En efecto, proporciona una forma alternativa al paradigma de la atribución, propia de los enfoques positivistas y del estudio de la causalidad de los mismos (causa-efecto) (Lemire, 2010). El análisis de contribución intenta abordar este tema centrándose en las preguntas de contribución, específicamente en qué medida los resultados observados son la consecuencia del programa o la intervención. En este sentido, no intenta demostrar que un factor (en este caso la intervención) causó un resultado determinado, sino más bien explorar la contribución que dicho factor está haciendo a los resultados observados (Lemire, 2010). De esta manera, su premisa básica radica en no medir el impacto como en las investigaciones experimentales, sino de identificar, explicar y fundamentar cualitativamente el grado de contribución que la intervención evaluada tuvo en los efectos observados. Su valor agregado es que pese a que es menos precisa, sí es más factible y ofrece mayor valor interpretativo.

Las bases ontológicas de este enfoque corresponden al realismo crítico al igual que la Evaluación Realista, y se origina en la gestión financiera y análisis de negocios, pero desde entonces ha sido aplicada en el campo de la evaluación. Mayne (1999) define el análisis contributivo como un análisis específico comprometido a proporcionar información sobre la contribución de un programa en los resultados que está tratando de conseguir. Establece una diferenciación con los enfoques experimentales en tanto que habla de contribución en vez de atribución y los procesos para establecer causalidad opera con otras lógicas. En esta línea, se señala que el análisis contributivo no recurre a contrafactuales para determinar los resultados/efectos de una intervención, por el contrario lo hace a través del desarrollo de una teoría del cambio que muestre los vínculos entre las actividades, los resultados y los contextos de la política/programa/intervención y la recopilación de pruebas de diversas fuentes para probar dicha teoría. El objetivo es construir un historial de rendimiento creíble y así demostrar si los programas son un factor de influencia – importante- para impulsar el cambio junto a otros factores. Así, la fuerza metodológica de este enfoque se basa en su capacidad para valorar – sin un contrafactual- la complejidad de los programas teniendo en cuenta el nexo de las variables de acondicionamiento y las interacciones de los componentes del programa (Mayne, 2012).



Los principios fundamentales del Análisis contributivo son:

- a) Elaboración de la teoría de cambio de la intervención.
- b) Identificación de las principales amenazas a los mecanismos de la Teoría del Cambio.
- c) Identificación de otros factores contribuyentes
- d) Pruebas de las explicaciones

Mayne sugiere que la cadena de resultados, los supuestos subyacentes y los riesgos y factores contextuales que influyen, deben ser incluidos en lo que él llama Teoría Integrada del Cambio en el que se indican qué criterios deben cumplirse a fin de construir una teoría (Dybal, Bohni, Lemire, Denmark, 2011).

En cuanto al uso de técnicas cualitativas y cuantitativas, este enfoque es pluralista en la utilización de métodos, en tanto que el objetivo es aproximarse a la caja gris de las relaciones causales y modelar cuidadosamente las relaciones estructurales.

El análisis contributivo propone una serie de pasos para desarrollar un proceso evaluativo (tabla 10).

Tabla 10: Pasos metodológicos de un análisis contributivo

<b>Paso 1: Desarrollo de una cadena de resultados</b>	Desarrollar el modelo teórico/ lógico y la cadena de resultados del programa que describan el modo en que se supone que funciona el programa. Identificar los principales factores externos involucrados, que puedan explicar los resultados observados. El modelo teórico del programa debe conducir hacia una asociación viable entre las actividades del programa y los resultados que se buscan. Algunas conexiones en la cadena de resultados se comprenderán o aceptarán sin inconvenientes. Otras generarán confusiones o estarán sujetas a explicaciones que no sean que el programa fue la “causa”. De esta manera, se reconoce que la atribución constituye, en efecto, un problema
<b>Paso 2: Evaluar la evidencia existente sobre los resultados</b>	La cadena de resultados debe dar una buena idea de los resultados deseados (productos, resultados intermedios y resultados finales) que se pueden medir. ¿Qué evidencia (información obtenida de evaluaciones y mediciones del rendimiento) hay actualmente disponible sobre la frecuencia de estos resultados diversos? Las conexiones en la cadena de resultados también se deben evaluar. ¿Qué evidencia tiene peso (importante cantidad de evidencia disponible, buena lógica o gran aceptación) y cuál no (poca cantidad de evidencia disponible, lógica débil o poco acuerdo entre las partes interesadas)?

<b>Paso 3: Evaluar las explicaciones alternativas</b>	Por definición, los resultados se ven influenciados por la acción del programa y, además, por factores externos; es decir, otros programas y factores sociales y económicos. Además de evaluar la evidencia existente sobre los resultados, es necesario tener en cuenta explícitamente hasta qué punto estos factores externos pueden tener influencia. Cierta evidencia o argumentos lógicos pueden sugerir que algunos tienen poca influencia, mientras que otros pueden afectar en mayor medida los resultados deseados.
<b>Paso 4: construcción de informe sobre el programa y el modo en que este contribuyó con los resultados</b>	Con esta información, se puede exponer el informe sobre el programa y el modo en que este contribuyó con los resultados, y explicar por qué es razonable suponer que las acciones del programa dieron lugar (de alguna manera que quizá desee abordar o describir) a los resultados observados. ¿Cuán creíble es el informe? ¿Están las personas sensatas de acuerdo con el informe? ¿Valida el patrón de resultados observados la cadena de resultados? ¿Cuáles son los principales puntos débiles del informe? Siempre habrá puntos débiles. Los puntos débiles señalan las áreas en las que sería útil obtener información o datos adicionales. Si obtener información adicional no es posible (o no es posible por el momento), esto es lo máximo que se puede decir sobre la medida en la que el programa hizo una diferencia.
<b>Paso 5: Búsqueda de evidencia adicional</b>	Para mejorar el informe sobre el programa y el modo en que este contribuyó con los resultados, deberá obtener evidencia adicional, que puede ser información sobre la frecuencia de resultados específicos en la cadena de suministro y sobre el peso de ciertas conexiones en la cadena. En este trabajo se describen algunas técnicas de refuerzo que puede adoptar.
<b>Paso 6: revisión y reforzamiento del informe sobre el programa y el modo en que este contribuyó con los resultados</b>	Si logró obtener evidencia nueva, se podrá elaborar un informe más creíble y con el que una persona sensata más probablemente esté de acuerdo. No será una historia infalible, pero sí tendrá más peso y credibilidad.

Fuente: Perrin, 2012

Este enfoque es prometedor para la expansión del uso de la teoría del programa, puesto que en su Teoría Integrada del Cambio no sólo aborda la cadena de resultados sino los supuestos subyacentes y los factores influyentes para explicar el cambio. Es por esto, que a través de este enfoque se pueden identificar las variables intervinientes y discriminar entre el éxito y fracaso de una intervención. En esta línea, el análisis contributivo cuantifica la aportación de recursos, eventos o acciones específicas para la consecución de resultados finales. Enfatiza la diferencia entre informar sobre resultados

y probar la atribución, reconociendo la importancia de identificar vínculos causales y conclusiones explicativas entre los cambios observados y las intervenciones específicas (Iverson, 2003). En esta línea, incluir la consideración de otros factores que pueden influir en el impacto amplía los campos comprensivos del cambio. Una teoría del programa no sólo debe explicitar los componentes del programa sino también los factores externos (Leeux, 2002). Ante este escenario, se puede establecer un paralelo con los fundamentos de la Evaluación Realista, en tanto que ésta última también posee un enfoque basado en la teoría y centra su atención en establecer elementos explicativos y comprensivos respecto a los resultados observados de una intervención (caja gris), y que por cierto los enfoques experimentales no lo consideran. Sin embargo, una diferenciación relevante entre estos dos enfoques es que pese a que ambos enfatizan la teoría de sistemas complejos, los fundamentos del análisis contributivo han desarrollado pocas líneas relacionados con elementos explicativos asociados a los mecanismos y condiciones contextuales. En este sentido, el análisis contributivo sitúa los elementos causales en agentes externos y le da importancia relevante a la intervención en sí misma como responsable del cambio social. Por el contrario, la Evaluación Realista a través del concepto de generación causal profundiza en la importancia de los procesos internos – y del individuo- que explicarían la generación de resultados y los procesos de cambio. Esto es clave en intervenciones sociales donde los individuos son el objeto de interés y donde la experimentación de cambio será observada en ellos. Una intervención social puede ser implementada en diversos grupos sociales con similares características sociodemográficas, económicas, culturales, etc., no obstante, el comportamiento frente a la intervención puede variar a nivel de sub-grupos y es precisamente la identificación de mecanismos subyacentes y condiciones contextuales lo que contribuiría a comprender por qué el programa funciona con algunos sub-grupos y con otros no, y bajo qué condiciones.

En cuanto al análisis de contribución, se señala que la contribución de un programa puede darse en distintos niveles (Mayne, 2008):

- 1) Análisis de contribución minimalista: en este nivel el análisis se conduce a desarrollar la teoría del cambio y posteriormente a confirmar que los productos de la intervención fueron entregados. Por tanto, un aspecto importante del proceso evaluativo es asegurar una adecuada construcción

de la teoría y por otro lado asegurar que se implementó tal como como debe ser.

- 2) Análisis de contribución de la influencia directa: este nivel de análisis comienza con el análisis de contribución minimalista y reúne pruebas sobre los efectos/resultados observados en áreas en que la teoría del cambio tiene influencia directa y teniendo en cuenta otros factores de influencia (reflejados en la teoría del programa).
- 3) Análisis de contribución indirecta: este nivel de análisis recopila resultados y efectos intermedios y finales y busca evidencias para afirmar la influencia de factores externos a la intervención sobre el cambio (supuestos que están reflejados en la teoría del cambio)

La distinción de estos tres tipos de contribución (causales contributivos) más que estar relacionado con el grado en que el análisis contributivo puede hacer frente a la magnitud de la contribución, tiene que ver como la credibilidad del historial de contribución. El denominador común que tienen estos tres niveles es que el evaluador, mediante un proceso evaluativo sistemático, busca inferir asociaciones plausibles entre el programa y un conjunto de resultados relevantes (Mayne, 1999). Dicho esto, el objetivo del enfoque no es proporcionar pruebas de un vínculo causal lineal entre un programa y sus resultados/efectos, ni tampoco determinar la contribución exacta del programa, más bien, se orienta a proporcionar pruebas de que el programa contribuyó de cierta medida en los resultados.

En este punto, es importante abordar cuestiones relacionadas con la validez del análisis de contribución, específicamente la validez interna. Como punto de partida, es preciso señalar que el concepto de validez ha sido ampliamente discutido. Durante varias décadas, el modelo de validez de Campbell ha sido dominante tanto en la investigación como en la evaluación (Campbell y Stanley, 1963), su delimitación entre validez interna y externa es significativamente influyente en la teoría y la aplicación práctica, de hecho cuando se habla de pruebas de validez se tiende a hablar de este modelo. En esta línea, el uso de contrafactuales en los procesos evaluativos es un ejercicio recurrente que genera confianza para abordar la validez interna. Esto ha sido relevante en el contexto de la evaluación puesto que la validez interna es un componente clave para aislar y determinar la magnitud del impacto de un programa. Sin embargo, el enfoque de análisis de

contribución no necesariamente recurre a contrafactuales, al menos a contrafactuales “tradicionales”. En este sentido, reconoce que un contrafactual explícito no necesariamente significa que se requiera de un grupo de comparación y es precisamente esta afirmación la que, a menudo, posiciona el análisis contributivo como una alternativa débil frente a los métodos experimentales más tradicionales. Al respecto, Mayne (2001) señala que al promover su enfoque se debe asumir una estrategia analítica para asegurar la validez interna de los hallazgos. Para ello la clave es una buena y ajustada construcción de la teoría del cambio y el estudio de la contribución en sus 3 niveles. La causalidad se deduce de las siguientes pruebas: 1. el programa se basa en una teoría razonada del cambio (las suposiciones- plausibles y acordadas por al menos algunos actores claves- de por qué el programa se espera que funcione), 2. Verificar que las actividades del programa se llevaron a cabo en la forma planificada y en su totalidad, 3. La teoría del cambio se verifica por evidencias (la cadena de resultados esperados) y 4. Evaluar otros factores que influyen en el programa y demostrar que éstos no hayan restado contribución al mismo y si lo hicieron comprobar su contribución relativa.

En síntesis, el análisis de contribución, como alternativa a los diseños tradicionales para evaluar el impacto, puede configurarse como una vía prometedora puesto que sus fundamentos tienen una alta coherencia con los fundamentos filosóficos de los sistemas sociales (abiertos, dinámicos, cambiantes, contextuales y multi-causales) y por tanto se valida la idea de asumir que una intervención en conjunción con otros factores (propios de los sistemas sociales) pueden contribuir en los resultados/efectos observados. Bajo este escenario, el paradigma de atribución presenta dos dificultades, por un lado, una dificultad metodológica en tanto que llevar a cabo diseños contrafactuales, en ocasiones, es inapropiado o inviable y, por otro lado, una dificultad ontológica en tanto que asumir que los efectos pueden explicarse exclusivamente por una variable, o conjunto de variables, vinculadas a la intervención es una utopía y reduccionista para abordar la complejidad de los sistemas.

## **PARTE III: Propuesta Metodológica, Primera Aproximación.**

### **CAPITULO 6**

Fundamentos para el planteamiento de la metodología de evaluación de impacto, alternativa, para programas de Transferencias condicionadas.

#### **1. Bases ontológicas y epistemológicas de la propuesta metodológica.**

Tal como se ha expuesto a lo largo de este trabajo doctoral, a la hora de plantear una metodología para evaluar el impacto de una política o programa social, es indispensable asentar las bases ontológicas y epistemológicas en tanto son la brújula que orienta el camino para desarrollar el proceso de una manera coherente. Pues bien, la metodología que esta tesis propone se asienta sobre las bases ontológicas del realismo y, por tanto, se configura como una metodología alternativa a las provenientes de enfoques empiristas. En este punto cabe defender esta decisión ontológica por sobre otras ampliamente validadas en el campo de la investigación y la evaluación.

Lo primero que conviene señalar es que para estudiar los fenómenos sociales es clave adoptar los fundamentos de los sistemas abiertos (dinámicos, cambiantes, contextuales y multi-causales) puesto que de esta manera se puede tener una visión ampliada de fenómenos complejos en los cuales convergen una serie de elementos observables e inobservables. En cuanto a los elementos inobservables y por cierto los convocan mayores debates, pese a que no son tangibles, se afirma su existencia y su influencia en el origen y mantenimiento de los fenómenos. Por su parte, las corrientes positivistas e instrumentalistas tienden a invisibilizar su existencia y, por tanto, no son considerados como parte estructural en el estudio de fenómenos. En esta línea, los empiristas sostienen que toda prueba empírica sobre asuntos, deriva de la experiencia sensorial y de la observación y, por ende, si no se puede saber la verdad o falsedad de los enunciados sobre lo inobservable no se puede aspirar a la verdad acerca de ellos. El punto crítico de este supuesto es que su fundamento radica en la necesidad de estudiar la veracidad o falsedad sobre un asunto a través de “evidencias” (medible, tangible, observable). No obstante, la realidad es mucho más que lo tangible y no considerar elementos subyacentes puede convertirse en una mirada reduccionista. Los fenómenos que observamos son reales, pero

no agotan la realidad, son los efectos de muchas causas de más envergadura (algunas observables y otras inobservables).

Está claro que las evidencias son importantes en la ciencia para declarar leyes sobre la verdad, no obstante, el realismo se diferencia de enfoques empiristas afirmando que el objetivo de la ciencia más que asentar “verdades” aspira a dar explicaciones (Hausman, 2000). Y probablemente en este ejercicio de dar explicaciones sí se pueda aspirar a generar conocimiento mediante pruebas empíricas (y generalizaciones) aun cuando las teorías refieran sobre lo inobservable. En esta línea, es preciso distinguir tres tesis del realismo, por un lado su tesis ontológica acerca de la existencia de entidades y propiedades subyacentes, otra tesis semántica sobre las condiciones de significado y verdad de los enunciados sobre lo inobservable y, por último una tesis epistemológica respecto a la posibilidad de reunir pruebas empíricas sobre lo inobservable. Frente a estos postulados, se puede asentar que en términos epistemológicos existe una concordancia con el empirismo pero se diferencia en la manera de concebir los sistemas. Para el empirismo tienden a ser sistemas cerrados mientras que para el realismo son abiertos.

Retomando los fines de la ciencia (declarar verdades v/s dar explicaciones), un anti-realista como Bas Van Fraassen sostiene que la ciencia como objetivo de verdad, en la medida que es posible decir qué es verdad o qué es falso, no tiene la posibilidad de tener pruebas empíricas a favor o en contra de enunciados que se refieran a cosas inobservables (Hausman, 2000). Aquí nos encontramos con otro punto conflictivo que no tiene que ver con la negación de la existencia de lo subyacente, sino más bien con la incapacidad de acceder al campo inobservable y de estudiarlo con métodos “confiables” basados en la evidencia. Desde allí que los cuestionamientos sobre el realismo se hacen presentes y se re-validan los enfoques empiristas.

En esta misma línea y en defensa de las perspectivas empíricas, Milton Friedman (1953) y Fritz Machlup (1955) argumentan que por el sólo hecho de adoptar una postura instrumentalista, se descartan críticas empíricas espurias. Sin embargo, se puede contra-argumentar a favor del realismo, que en el empirismo el punto crítico, más que tener relación con lo epistemológico, se relaciona con lo ontológico en tanto que estos enfoques tienden a adoptar la premisa de sistemas cerrados y desde este fundamento buscan leyes que desencadenan “verdades”, pero en cualquier caso reduccionistas al menos en el estudio de las ciencias sociales (caso contrario, son los estudios de las ciencias naturales e incluso en la economía, donde los elementos subyacentes podrían tener menos incidencia). En correspondencia con la idea anterior, Tony Lawson a favor del realismo

sostiene que los instrumentalistas, empiristas y anti-realistas no suelen hablar, en sentido literal, de poderes o capacidades causales y de la noción humeana de causación y que además afirman que estos supuestos son endeble. Estas afirmaciones llevadas al campo de la evaluación de políticas y programas sociales dejan entrever la negación de mecanismos causales subyacentes a los fenómenos influyentes en el cambio. Dicha posición reduce el campo explicativo y, aún más, reduce las capacidades para comprender la vinculación causal entre un programa (con todos sus elementos subyacentes) y los fenómenos sociales (con todos sus elementos manifiestos y subyacentes, dotados de diversidad de sujetos y contextos). Así mismo, desconoce la influencia que lo observable tiene sobre lo inobservable, y viceversa, en tanto que son procesos dinámicos e interrelacionados, complejos de separar.

En vista de lo anterior, la metodología de evaluación tiene como propósito explorar la multiplicidad de elementos causales y explicativos acerca de los resultados/efectos que se originan a propósito de una intervención. Dicho esto, el realismo y, específicamente el realismo crítico (Bhaskar, 1978, 1979) aplicación del realismo a las ciencias sociales, resalta que la estructura social depende de la actividad humana y por tanto se hace necesario prestar atención a los mecanismos que entran a jugar en presencia de una intervención.

Por otra parte, conviene abordar los aspectos epistemológicos que están a la base del planteamiento metodológico, específicamente lo relacionado con los supuestos de causalidad (elemento fundamental en un proceso de evaluación), los métodos de evaluación y las estrategias analíticas conducentes a asegurar la validez externa e interna del proceso evaluativo. Antes de abordar estas cuestiones, es preciso señalar que, conectada a la ontología que asume esta propuesta, se debe adoptar una metodología que requiere interpretar las teorías de modo diferente en tanto que las teorías de sistemas abiertos difieren de las teorías de sistemas cerrados (enfoques empiristas). En este sentido, Bhaskar (1978) afirma que se requiere de una interpretación filosófica y una práctica científica diferente. Dicho esto se presume que los modelos deductivos son adecuados para los sistemas cerrados, mientras que para los sistemas abiertos se requiere de una lista de mecanismos relevantes con capacidad explicativa y comprensiva de las estructuras, poderes, mecanismos y tendencias que producen un evento (Lawson, 1997). En este punto, surge otra diferencia con los enfoques empiristas, los cuales se comprometen, por un lado, con la búsqueda de regularidades sin excepciones, obtenidas a través de entidades



observables y, por otro lado, se comprometen a la explicación y predicción a través de dichas regularidades. Por el contrario, la adopción de la perspectiva de sistemas abiertos conlleva necesariamente a asumir que es esencial explorar las regularidades y lo que subyace a éstas, donde también es posible hallar múltiples regularidades lo que puede conducir a “leyes” que permitan un grado de generalización. Respecto a las críticas que despierta la premisa de encontrar regularidades en un fenómeno que se compone de lo observable/inobservable, cabe señalar que para decir que algo sucederá se necesita el conocimiento de leyes adicionales y de principios de composición. Si y sólo si se sabe cómo combinar diferentes mecanismos, se pueden hacer predicciones de lo que sucederá (Haussman, 2000). Para el realismo, *las “leyes” pueden ser aplicables y verdaderas si describen correctamente el operar de un mecanismo generativo y el mecanismo estuviera realmente en funcionamiento en ese instante* (Bhaskar, 1978:93).

Aclarados los puntos anteriores, se exponen aspectos epistemológicos, sus particularidades y sus contrastes respecto de otras perspectivas:

- 1) Causalidad: la metodología de evaluación aborda la generación causal de los resultados/efectos observados en el marco de la intervención (supuesto de la evaluación realista), esto quiere decir que sostiene la hipótesis de que el impacto se genera por la conjunción de los componentes propios de la intervención y por la presencia de mecanismos subyacentes y contextos. Por tanto, se aleja del supuesto de causalidad lineal (causa-efecto) propio de los enfoques experimentales y cuasi-experimentales. En esta misma línea, adopta el paradigma de contribución del Análisis de Contribución de Mayne, suposición que tiene congruencia con el estudio de sistemas abiertos que esta tesis defiende.

Respecto a las críticas que despiertan estos supuestos a la hora de establecer la validez interna del proceso evaluativo, se señala que la metodología propuesta acude a estrategias analíticas conducentes a establecer la causalidad contributiva que la intervención hace sobre los resultados/efectos. Dichas estrategias analíticas se exponen en el punto 2.

- 2) Estrategias analíticas: (validez externa e interna): como punto de partida, se señala que el planteamiento metodológico se intenciona a identificar el efecto

cuantificable de los programas de transferencias condicionadas y una explicación de los procesos e intervenciones que originan los impactos. Ante este escenario, es fundamental clarificar el proceso que se debe llevar a cabo para alcanzar dichos propósitos y determinando la validez interna de la evaluación. En cuanto a la validez interna, a diferencia de los métodos experimentales y cuasi-experimentales que recurren a contrafactuales para establecer la atribución, esta propuesta pone el énfasis en una serie de estrategias analíticas para establecer el grado de contribución que el programa hace sobre los resultados. Dichas estrategias analíticas son:

- Construcción de la teoría del programa, operacionalizando específica y rigurosamente los objetivos, componentes de la intervención, procesos, mecanismos y contextos que pueden converger e influir en los resultados/efectos. Esta construcción de la teoría del programa permitirá, por un lado, explicitar los elementos que influyen en el cambio y, por otra parte, permitirá establecer las variables dependientes e independientes de la intervención y así poder recoger y analizar los datos pertinentes.
- Verificación y valoración del proceso de implementación de la intervención, esto es indispensable para asegurar que los programas de transferencias condicionadas se implementaron según el plan y con alta fidelidad a la teoría del programa. Esta valoración se configura como una estrategia analítica que permite inferir una asociación plausible entre la intervención y los resultados observados.
- Comparaciones sub-grupales para identificar diferencias/diversidad de resultados/efectos, identificar procesos involucrados en el cambio y establecer patrones de resultados que permitan establecer tendencias en el cambio. La hipótesis inicial es que existirá variedad de resultados/efectos entre la población beneficiaria y existirán diferencias entre sub-grupos a propósito de los mecanismos y contextos implicados (la intervención reportará mayor eficacia en algunos sub-grupos y, a su vez, estos sub-grupos se caracterizarán por la presencia de diversos mecanismos subyacentes y condiciones contextos que generaran diversos patrones de resultados, en composición y magnitud). Si bien esta propuesta metodológica no recurre a contrafactuales “tradicionales”, estas comparaciones sub-grupales actúan como estrategia analítica sustitutiva

de contrafactuales. La diferencia entre un contrafactual “tradicional” y esta estrategia analítica es que el primero utiliza un grupo control de valor cero (por no recibir intervención) y la segunda recurre a comparaciones de grupos que no parten de valor cero (puesto que todos reciben intervención), pero en ambos casos las poblaciones poseen características similares en cuanto a los criterios de inclusión para recibir intervención.

- Por otro lado, en el ejercicio de identificar los efectos cuantificables y el establecimiento de una explicación de los procesos de cambio, se señala que los enfoques experimentales para asegurar la relación vinculante entre intervención y resultados, tiende al control de variables excluyendo variables exógenas y esta propuesta para el control de variables no excluye variables exógenas sino más bien las integra asumiendo que juegan un rol estructural en el cambio y las operacionaliza en la teoría del programa. Esta estrategia analítica permite prever las variables exógenas que entran en juego cuando opera una intervención y asume que su presencia es sustancial para que el programa genere impactos. Este fundamento tiene directa relación con la condición dinámica, cambiante, multi-causal de los sistemas abiertos y donde el aislamiento propio de los enfoques formales no se ajusta con la ontología social (Lawson, 2013).
- A propósito de los procesos subyacentes implicados en el cambio, se señala que la estrategia analítica para acceder a ellos y conocerlos es a través de la construcción participativa de la teoría del cambio, la hipotetización y operacionalización de estas variables independientes y la búsqueda empírica y plausible de regularidades.
- Respecto a la validez externa, si bien se reconoce que a través de regularidades y patrones de resultados/efectos observados se puede lograr un grado de generalización, se afirma que la evaluación de impacto no se interesa por concluir leyes generales en tanto es complejo asumirlas en sistemas sociales complejos y dinámicos. Sin embargo, sí se interesa por configurarse como una propuesta en que su utilización contribuya a comprender el comportamiento de una intervención en el espacio en el que se desarrolla y desde allí concluir estrategias técnicas para nuevas implementaciones del programa en escenarios locales.

- 3) Métodos y técnicas de evaluación: La metodología de evaluación defiende la triangulación metodológica como estrategia funcional para estimar los efectos cuantificables y el establecimiento de explicaciones sobre el proceso de cambio. Así, para estimar resultados/efectos cuantificables recurre a análisis cuantitativos (multivariantes) cuyo propósito es determinar tipos de impactos y sus magnitudes y, por otro, utiliza análisis cualitativos para la construcción de la teoría del cambio y profundización sobre las conjeturas del cambio. En esta línea, recurre a entrevistas y grupos de discusión en diferentes fases, técnicas que suponen un proceso en donde las preguntas mismas sugieren una estructura conceptual y que cuando es expuesta a las ideas de los actores involucrados, genera un proceso de retroalimentación y ayudan a refinar la teoría y a obtener explicaciones plausibles. De acuerdo a Bamberger (2000) las ventajas de utilizar enfoques integrados en la evaluación de impacto tienen relación con la posibilidad de incorporar controles de coherencia que permiten realizar dos o más estimaciones independientes de las variables clave de un programa, así mismo permiten obtener diferentes perspectivas e identificar variables que no han sido consideradas y, a su vez, los análisis se pueden conducir en diferentes niveles (regularidades y explicaciones del cambio). Así mismo, enfatiza el paradigma participativo de un proceso evaluativo en tanto que a partir de las diversas visiones se puede obtener una comprensión realista del funcionamiento de los programas de TC.

Aclarados los fundamentos ontológicos y epistemológicos, conviene situar la metodología de evaluación como una propuesta que se basa, principalmente, en la perspectiva metodológica de la Realistic Evaluación de Pawson y Tilley (1997), por tanto esta propuesta metodológica posee las características de una evaluación basada en la teoría (Chen, 1990). Además adopta los supuestos del Análisis de Contribución de Mayne (1997) respecto de las premisas de causalidad contributiva.

## **2. Funcionalidad de la propuesta metodologica en el campo de la gestión pública.**

En este apartado se exponen los argumentos con los cuales se defiende la propuesta metodológica como un aporte al campo de la gestión pública y, específicamente, al análisis de políticas públicas. En primer lugar, se concuerda con la afirmación respecto al objetivo de la ciencia, y en este caso aplicable a la evaluación, el cual tiene que ver con identificar y comprender las estructuras, poderes, mecanismos y tendencias que producen o facilitan la generación de eventos. Esta premisa permite posicionar la evaluación como herramienta para el análisis de políticas y la acción eficaz (Lawson, 1997). Dicho esto, esta metodología de evaluación basada en la teoría establece estrategias analíticas en esta línea, en tanto se reconocen limitaciones en los procesos evaluativos respecto a su capacidad comprensiva del funcionamiento de la intervención y a su capacidad prescriptiva. En este sentido, la evaluación de políticas y programas se ha visto sometida a críticas que ponen en evidencia una serie de dificultades que afectan a los supuestos teóricos de una evaluación aplicada. Algunos autores coinciden en identificar, a lo menos, una dificultad relacionada con la falta de datos y explicaciones que terminan por convertir la evaluación en meros análisis descriptivos concentrados en especificar sólo el volumen de resultados y su magnitud, es decir tienden a cuantificar cuántas personas se han beneficiado de la intervención y las tendencias en su comportamiento pero es débil en cuanto a comprender los procesos de cambio y los elementos influyentes (Geddes, 1988; Coulson, 1990; Turok, 1990; Bovaird et al, 1991; Hart, 1991, Murtagh, 1998).

Por otra parte, es fundamental extraer aprendizajes sobre la utilidad de las intervenciones públicas respecto a su contribución para abordar los fenómenos sociales. En este sentido, las metodologías tradicionales se centran en la medición de efectos sin interesarse en los mecanismos que permiten el logro. Dicho esto, en el campo de la gestión pública y a propósito del modelo de administración gestión por resultados, cabe preguntarse si son suficiente los datos sobre tendencias y patrones de resultados/efectos para los fines de las políticas públicas y si son suficientes estos datos para concluir sobre la eficacia de las intervenciones. Se presume que la respuesta a estas interrogantes son negativas, es cierto que se hace necesario contar con datos cuantificables sobre los impactos, su magnitud y sus tendencias, pero éstos no son suficientes para comprender el alcance de una programa. Más aun, olvidan aspectos sustanciales de una política social:

su condición territorial, social, política, económica, contextual, cultural e institucional. El aislamiento de estas condiciones despoja una política de sus raíces.

Finalmente, el carácter participativo de la metodología provee la inclusión de los actores relevantes de una intervención pública y, a su vez, le da sentido a los nuevos procesos de gobernanza y procesos democráticos, donde la participación ciudadana y la apertura institucional es sustancial. El propósito de la evaluación debe ser mejorar el diseño y las estrategias de las intervenciones públicas y son precisamente los stakeholders los que activamente pueden aportar a la construcción de conocimientos (Kuhlmann, 1998).

### 3. Aportes originales.

En este apartado se deslizan algunas aportaciones originales que esta metodología de evaluación de impacto hace en términos epistemológicos y en su capacidad valorativa para medir los resultados/efectos de los programas de transferencias condicionadas (tabla 11).

Tabla 11: Aportaciones de la metodología

Aportaciones
El primer supuesto de la propuesta metodológica es que la evaluación realista no supone una escisión con enfoques experimentales, específicamente con la búsqueda de evidencia empírica, en tanto que se reconoce qué estos contribuyen, en un nivel determinado, al estudio de los impactos. Por tanto, éstos pueden adaptarse a la ontología del realismo crítico.
Se presume un salto cualitativo en cuanto a la construcción de la teoría del programa en tanto hipotetiza y operacionaliza variables de la caja gris y, por ende, tiende a explicitar una teoría integrada del cambio de los programas de transferencias condicionadas. Dicha construcción involucra a los diferentes actores que participan en los programas de transferencias condicionadas.  Por el contrario, Algunas experiencias de evaluación basada en la teoría se centran en explicitar los componentes de la intervención en forma de micro pasos para dar paso a la recolección y análisis de datos. Sin embargo, no profundizan en elementos subyacentes de la caja gris. En estos casos, el enfoque se centra en las respuestas de las personas a las actividades del programa (Bamberger, 2000).
La propuesta metodológica se preocupa por operacionalizar, de manera específica y rigurosa, variables exógenas y subyacentes. Esto con el propósito de asegurar análisis plausibles y confiables
La propuesta metodológica plantea comparaciones sub-grupales como parte de un conjunto de estrategias analíticas conducentes a valorar los resultados/efectos de la intervención.

La propuesta metodológica plantea un seguimiento y valoración del proceso de implementación de los programas de transferencias condicionadas, como parte de un conjunto de estrategias analíticas, con el propósito de establecer asociaciones plausibles entre la intervención y los resultados. Constatar una adecuada implementación en congruencia con el plan, es el punto inicial para tener argumentos sobre la funcionalidad del programa.

La propuesta metodológica plantea un proceso secuencial respecto a cómo desarrollar un proceso de evaluación.

La propuesta metodológica aporta con un protocolo de recomendaciones en base a una metodología participativa y centrada en una evaluación informativa, descriptiva y prescriptiva.

Pese a que, desde enfoques tradicionales, puedan existir críticas a la propuesta en tanto que desde el paradigma de atribución esta metodología pueda ser endeble, se asume que será bien recibido por decisores políticos y gestores de programas en tanto las estrategias analíticas conducen a abrir la caja gris y hallar elementos que contribuyan a explicar el funcionamiento de la intervención y cómo opera el proceso de cambio. Como se ha dicho en apartado anteriores, el fin de la evaluación más que orientarse a afirmar leyes absolutas, intenta buscar explicaciones considerando la multidimensionalidad de los fenómenos sociales.

Fuente: elaboración propia.

## CAPITULO 7

### Metodología de evaluación alternativa para estimar el impacto de programas de Transferencias Condicionadas.

#### **1. Consideraciones para la Evaluación.**

A propósito de la necesidad de generar cultura evaluativa y del incipiente desarrollo institucional de la evaluación en América Latina, este planteamiento metodológico concibe el desarrollo de la práctica por equipos mixtos, es decir, equipos externos a la gestión pública y equipos institucionales. Esta sugerencia se sustenta en el hecho de que la unión de ambos actores (internos y externos) permite posicionar la evaluación desde distintas veredas y con ello aportar conocimientos diferenciados y complementarios entre sí. Al existir una baja institucionalización es esperable que existan pocos recursos técnicos dentro de los organismos públicos para desarrollar un proceso evaluativo de estas características, sin embargo, sí poseen el bagaje de la experiencia en cuanto a implementación de políticas sociales, conocimiento de la administración pública y de los elementos que allí convergen. Por otro lado, los equipos de evaluadores externos pueden tener la experiencia en materia de evaluación, aportan objetividad en tanto no son parte de los equipos que implementan los programas de transferencias condicionadas y pueden transmitir conocimientos a los equipos internos. Otra ventaja de concebir una evaluación por equipos mixtos, es que a través de esta práctica se puede ir asentado, en los equipos de la administración pública, el conocimiento para desarrollar procesos evaluativos, refinar los indicadores de resultados, afianzar métodos de monitoreo y seguimiento y, en definitiva, ir construyendo cultura evaluativa.

Por otra parte, cabe señalar que esta metodología de evaluación concibe el estudio de los impactos como aquellos resultados y efectos que se generan en el corto, mediano y largo plazo. Dicho esto, el momento de evaluación debe estar situado en diferentes etapas y en diferentes niveles. De esta manera, se concibe un seguimiento durante la fase de implementación de la intervención para constatar una adecuada implementación (estrategia analítica que contribuirá a establecer, posteriormente, asociaciones plausibles entre la intervención y los impactos), así mismo, valoraciones sobre los resultados/efectos que se generan inmediatamente después de finalizada la intervención, así como en el



mediano y en el largo plazo, puesto que algunos efectos tardan un tiempo en consolidarse, hacerse evidentes y observables.

Es importante clarificar la distinción entre lo que se entenderá como resultados y como efectos. Los resultados son concebidos como las consecuencias que se generan inmediatamente después de la entrega de los productos y servicios de la intervención, mientras que los efectos serán concebidos como las consecuencias vinculadas a un proceso de cambio (cambios previsto, no previstos, positivos y negativos) que se generan en la población a partir de las acciones realizadas por la intervención, generalmente observadas en el mediano y largo plazo. Tanto para la medición de resultados y efectos se requieren de indicadores diferenciadores.

## **2. Consideraciones de los Programas de Transferencias Condicionadas.**

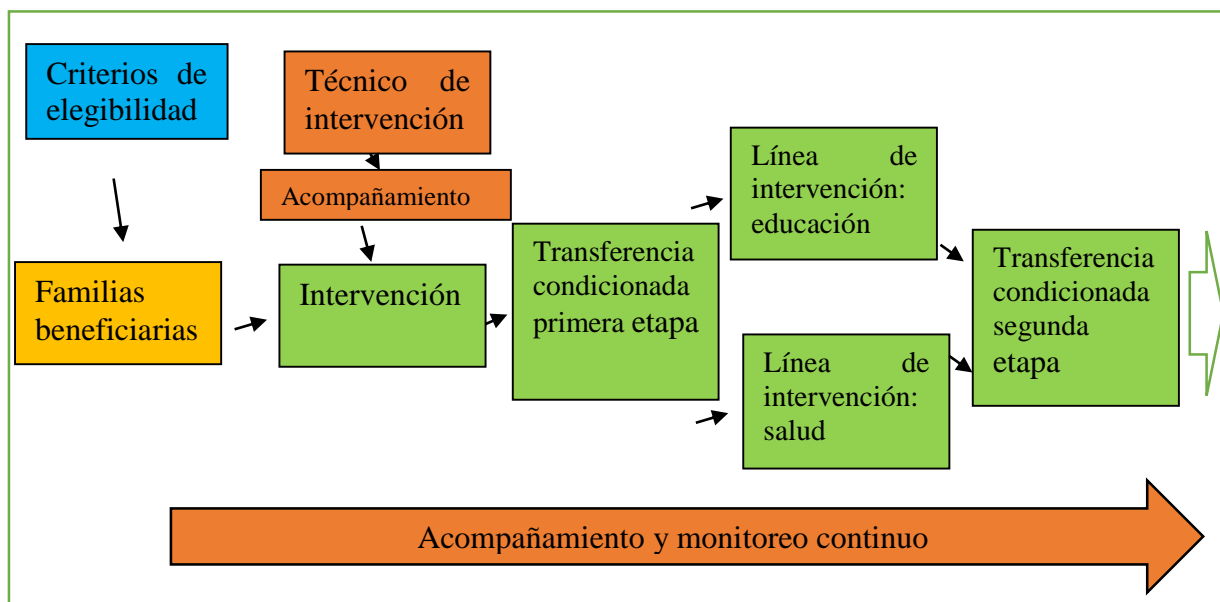
Antes de plantear la metodología de evaluación es necesario destacar algunos elementos estructurales de los Programas de Transferencias Condicionadas, en tanto que permitirá comprender su funcionalidad, los fundamentos que están a la base y, a su vez, dicho conocimiento servirá como insumo para elaborar la teoría del programa. Tal como se abordó en apartados anteriores, los Programas de TC tienen como objetivo paliar la pobreza actual de familias en situación de pobreza y prevenir la pobreza futura a través del fomento de capital humano familiar. Dentro de las líneas de acción se encuentra la entrega de recursos (monetarios y/o no monetarios) a un receptor de la familia (Adulto responsable) siempre que cumplan algunos compromisos adquiridos para la intervención (condicionalidad). Dichos compromisos son asegurar la matrícula escolar de niños y niñas integrantes del grupo familiar, asistencia regular a la escuela, rendimiento escolar y, por otro lado, asegurar la asistencia regular a controles preventivos de salud, controles de salud neonatal, infantil y adolescente, atención perinatal si corresponde, nutrición, etc.

Los fundamentos de las líneas de acción tienen relación con posicionar la educación y la salud como estrategias claves para el desarrollo de capital humano familiar. Y por otro lado, la entrega de transferencias condicionadas (recursos económicos y/o no económicos) se fundamenta, por un lado, en mitigar las carencias básicas al interior del grupo familiar, y por otro, a través de las transferencias se intenciona el aumento del

consumo familiar y se promociona una mejor distribución de éste - hacia los servicios de salud y educación- y satisfacción de necesidades básicas (Banco Mundial, 2009).

La figura 9 resume el flujograma de los programas de transferencias condicionadas.

Figura 9: Esquema funcional de los programas de Transferencias Condicionadas.



Fuente: Elaboración propia

Los fundamentos de estos programas defienden la idea de que el crecimiento económico impulsado por el mercado es el principal motor de la reducción de la pobreza, no obstante, los mercados no pueden hacerlo por sí solos. Por lo tanto, la inversión en capital humano se visualiza como una estrategia que permite desarrollar competencias, habilidades y recursos para insertarse en el mercado económico/laboral. Esto considerando que es precisamente en las familias de más bajos ingresos donde la inversión en capital humano de los hijos es demasiado baja. La premisa de que los Programas de Transferencias Condicionadas conforman una manera de contrato social entre el Estado y los beneficiarios es aparente en el uso del término de corresponsabilidad cuando se alude a condiciones, por lo menos en América Latina. Cuando la condicionalidad de la entrega de recursos se asocia a corresponsabilidad, se asienta el trato al receptor como un adulto responsable y capaz de resolver sus propios problemas. En este sentido, la intervención puede considerarse menos paternalista en tanto que se intenciona que los beneficiarios adhieran a los servicios sociales. Por otro lado, el hecho

que las condiciones se centren en construir capital humano de los hijos se añade la aceptabilidad política de estos programas y se les visualiza como instrumento para promover oportunidades, movilidad social y superar aspectos que inciden en la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En relación a la transmisión intergeneracional de la pobreza, se señala que es un concepto base de estos programas. De hecho éste ha ido cobrando importancia en países de América Latina y se ha convertido en respaldo para una serie de intervenciones orientadas a la superación de la pobreza, sobre todo aquellas que tiene como propósito fomentar el desarrollo de capital humano y social de las familias que viven en situación de vulnerabilidad (Flores, Gómez y Renes, 2016). Existe una serie de situaciones relativamente identificables que predicen que las personas que son miembros de una familia en situación de pobreza mantengan dicho estado si no se toman medidas como por ejemplo la situación de salud, desnutrición infantil y situación educacional. Muchas investigaciones concluyen la existencia de la Transmisión Intergeneracional de la Pobreza (TIP) lo que supone las dificultades que tiene una generación que ha vivido sus primeros años en un hogar en situación de pobreza, para generar un cambio en el estatus socioeconómico con relación a la generación anterior (Aldaz-Carrol y Morán, 2001).

Algunos autores definen la TIP como el riesgo diferencial que tienen las personas que crecieron en hogares pobres a padecer problemas económicos durante su vida adulta. Este riesgo diferencial responde a “correas de transmisión” no siempre visibles, o bien a factores no observables que condicionan, simultáneamente, el riesgo de pobreza en el hogar paterno y en el hogar actual (Davía y Legazpe, 2013). A esta definición, se agrega que además del padecimiento de problemas económicos durante la vida adulta también existen carencias en otras dimensiones que explican la situación de pobreza. Esto debido que, a la hora de preguntarse qué es lo que se transmite, como respuesta se podría plantear que dicha transmisión incluye los activos financieros y materiales, así como también los aspectos humanos como la educación, estrategias de poder, afectividad, salud física o enfermedad y, finalmente, las actitudes, cultura y otros conocimientos y tradiciones (estatus, prejuicios, sistema de valores, estrategias de supervivencia, acceso político y redes sociales). Estas ideas se acercan al planteamiento de Oscar Lewis en su investigación sobre la cultura de la pobreza dada la tendencia a perpetuarse de generación en generación por el efecto que tiene sobre los niños (Paugman, 2007).

El proceso de la TIP es decidor puesto que la acumulación de factores y variables de pobreza se van consolidando en el tiempo, como por ejemplo la menor presencia de

recursos y capital limitado para generar ingresos, la preocupación y atención a los menores, la incidencia en el rendimiento escolar o la escolarización, la precariedad de oportunidades para insertarse en el mercado laboral, entre otras cosas, las cuales fomentan la aparición de otros factores que intensifican la situación de vulnerabilidad (Marí-Klose et al, 2008). Respecto a los factores predictores y explicativos que intervienen en la TIP se señalan los principales:

- La inversión que la familia de origen realiza en el campo de la educación de los hijos, muy condicionada por la situación económica que se vive en la familia, puede incidir en los logros educativos y ocupacionales y, por ende, en la situación económica futura.
- La transmisión de las capacidades y habilidades se encuentra relacionada con la valoración de las mismas por parte de los progenitores y por la existencia de espacios familiares que sirvan como canales para su adquisición.
- La transmisión del conjunto de hábitos de comportamiento, actitudes, principios y valores, que puedan contribuir a la reproducción de la situación de pobreza original, o que pueden dotar de sentido vital al adulto de forma que se promueva la superación de la situación de desventaja inicial.
- La influencia intergeneracional de tipo educativo que provoca que el nivel alcanzado por los progenitores condicione el desarrollo educativo de los hijos, empujando o frenando la consecución de los niveles educativos.
- El entorno como escenario facilitador de la movilidad intergeneracional.
- El modelo de sociedad como condicionante de movilidad social. Existe una correlación entre aquellas sociedades donde hay una mayor desigualdad en los ingresos y una menor inversión en políticas sociales, especialmente en educación, y por tanto la aparición de carencias en la igualdad de oportunidades, con una menor movilidad social (Blanden, 2013).

Un punto clave en la reflexión, es el rol de la educación como predictor y factor explicativo de la transmisión intergeneracional de la pobreza padres-hijos. Sin embargo, uno de los problemas fundamentales en los países en vías de desarrollo es la inversión en estas materias y las políticas educacionales. Dicho panorama aumenta la brecha educativa directamente relacionada con la desigualdad. En algunos casos, pese al acceso al sistema

escolar, éste no es capaz de integrar a menores que se encuentren en situación de vulnerabilidad, generando un fenómeno contrario, la expulsión implícita y progresiva del sistema escolar (Flores, Gómez y Renes, 2016).

La Transmisión Intergeneracional de la Pobreza disminuye el nivel de igualdad de oportunidades del que gozan los individuos. En el caso extremo de una sociedad en la que nacer en un hogar pobre condene al individuo a ser pobre de por vida, se estaría ante una situación gravísima; los pobres no tendrían ninguna posibilidad ni esperanza de salir de la pobreza, ni ningún incentivo para esforzarse y mejorar, lo que además de ser sumamente injusto podría producir graves conflictos sociales (INE, 2008).

No obstante, en el análisis de la transmisión intergeneracional de la pobreza, éste no puede concentrarse sólo en las condiciones relacionadas con la estructura social como lo es la educación, la ocupación y los ingresos económicos. Es necesario incluir factores relacionales, culturales o simbólicos en tanto que definen los sistemas y la posición social en que la familia se inserta. En este sentido, el capital social y las redes sociales familiares y comunitarias son elementos que se configuran como recursos fundamentales para comprender la TIP. La participación social, la estructura y dinámicas de las familias y del entorno micro son vistos como desencadenantes de situación de vulnerabilidad así como recursos para hacer frente a situaciones de riesgo social (Flores, Gómez y Renes, 2016).

Entender la pobreza desde este paradigma conlleva a plantear políticas de desarrollo social que fomenten el capital humano y que se orienten a consolidar una estructura social que permita la movilidad de las familias vulnerables y, especialmente de los niños, niñas y jóvenes. Las acciones asistenciales destinadas a aminorar las carencias económicas de un hogar no sustentan la idea de superación de pobreza, al menos no aisladas de intervenciones de desarrollo social.

Dicho esto, los programas de transferencias condicionadas, con alta cobertura en países de la región, parecen posicionarse como una intervención pública cuyo propósito es el desarrollo de capital humano y a su base parece estar presente la perspectiva de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Pensar la pobreza como un fenómeno social que puede llegar a transmitirse intergeneracionalmente, traspasando aspectos económicos, sociales, culturales, estrategias vinculares y estructura de redes y de cohesión social, implica pensar en políticas sociales con enfoque multi-sectorial, multidimensional, territorial /local, de

género, de derechos, político-económico y basado en evidencias. Así mismo, la evaluación de dichas políticas debe tener la misma direccionalidad, ser sistemática, participativa y prestando atención a los contextos en que se circunscribe la intervención pública en tanto que la búsqueda ampliada de conocimiento sobre esto puede contribuir a comprender la diversidad de factores que inciden en la génesis y mantenimiento de la pobreza y cómo ésta se comporta en la heterogeneidad de familias vulnerables.

La multidimensionalidad de las políticas es relevante para intervenir en los factores generadores del proceso de TIP y debe proponerse conseguir cambios reales. En este sentido, no pueden ser intervenciones lineales ni mecánicas basadas en un solo elemento o atendiendo a alguna carencia concreta. Esas correas de transmisión de las que habla la TIP son las que deben romperse y la transmisión de capacidades y habilidades, hábitos de comportamiento, actitudes, principios y valores, influencia del entorno, modelo social y sistema de bienestar social son los ejes que pueden llegar a superar situaciones de vulnerabilidad y su mantención podrían contribuir a una superación real de la pobreza o, al menos, reducir el riesgo de vulnerabilidad (Flores, Gómez y Renes, 2016).

### **3. Metodología de evaluación para determinar el impacto de Programas de Transferencias Condicionadas: Primera Aproximación.**

En este capítulo se plantea la primera aproximación a la metodología de evaluación de impacto de programas de Transferencias Condicionadas (TC) para países de América Latina. Esta metodología es alternativa a los enfoques tradicionales y aplicable a la generalidad de estos programas de desarrollo social lo que permite su adaptación a las características particulares que cada país de la región le otorga a esta intervención pública. Por tanto, la propuesta metodológica es lo suficientemente flexible sin dejar de ser específica para estos programas puesto que considera los elementos estructurales comunes a todos los programas de TC que buscan el desarrollo de capital humano de las familias

El punto de partida de una evaluación es establecer el objetivo por el cual se desarrollará un proceso evaluativo. En términos prácticos, se debe determinar el producto que se desea obtener tras la evaluación. Determinar los objetivos de ésta es fundamental

en tanto que guía el proceso de evaluación, orienta el diseño de la evaluación y la selección de métodos para recolectar datos, entre otras cosas.

En concordancia con lo anterior, este diseño de evaluación tiene el siguiente objetivo a su base:

***Determinar los resultados/efectos que un Programa de Transferencias Condicionadas produce en las familias beneficiarias, en el corto, mediano y largo plazo.***

Para esta propuesta metodológica se introducen algunos objetivos específicos, los cuales permitirán profundizar y comprender las características de los efectos del programa:

- a) ***Valorar el proceso de implementación de la intervención***, con el propósito de constatar el cumplimiento del plan de acción y su adecuación.
- b) ***Identificar las características sub-grupales de la población objeto en la que se producen los resultados/efectos del programa de Transferencias Condicionadas***, esto con el propósito de establecer comparaciones intragrupales sin la necesidad de recurrir a contrafactuales para establecer asociaciones plausibles entre la intervención y los impactos. Esto es identificar regularidades en las características de los beneficiarios, en los procesos subyacentes y patrones de resultados/efectos.
- c) ***Identificar las condiciones contextuales en que los efectos del programa de Transferencias Condicionadas generan mayores impactos***. Esto es determinar, por una parte, elementos culturales, educacionales y sociales de los beneficiarios y, por otra parte, elementos relacionados con las circunstancias en qué el programa se ejecuta tales como aspectos políticos, territoriales, macro-sociales y comunales, entre otros.
- d) ***Identificar los mecanismos subyacentes que potencian la aparición de efectos atribuibles al programa de Transferencias Condicionadas***. Esto es elementos de razonamiento y creencias de los beneficiarios que predicen su respuesta hacia la intervención.

- e) Identificar las interacciones entre mecanismos y condiciones contextuales que predicen mayores efectos en la población objeto y, establecer la contribución de la intervención sobre dichos efectos.* Esto es establecer especificidades de interacciones entre mecanismos subyacentes y condiciones contextuales en que el programa se comporta de mejor manera.

A partir de los objetivos formulados se establecen las preguntas de investigación que la evaluación pretende responder para determinar el impacto de los programas:

- 1) ¿Cuáles son los mecanismos subyacentes (razonamientos) que contribuyen en una respuesta favorable de los beneficiarios hacia los programas de transferencias condicionadas?
- 2) ¿Bajo qué contextos los programas de Transferencias Condicionadas producen mejores resultados?
- 3) ¿Cuáles son las características de las familias beneficiarias que contribuyen en la aparición de resultados/efectos y que son vinculantes con la intervención de las Transferencias Condicionadas?
- 4) ¿Qué líneas de intervención de los Programas de Transferencias Condicionadas reportan mejores resultados?. Es decir, qué líneas funcionan mejor: la línea “educación” (rendimiento escolar de los hijos, asistencia escolar, vinculación constante con el sistema escolar y proceso ascendente en la escolarización), la línea “salud” (adecuado estándar en la salud y nutrición de los hijos según parámetros antropométricos, controles regulares de salud según ciclo de crecimiento, etc.), línea consumo de los hogares (aumento en el consumo de los hogares, satisfacción de necesidades, distribución del consumo en áreas de desarrollo de capital humano, etc.).
- 5) ¿Cuáles son las interacciones (mecanismos+contexto=resultados) que mejores resultados/efectos reportan en presencia de la intervención?
- 6) ¿Los programas de Transferencias Condicionadas logran los cambios esperados (aumento del consumo, adecuada escolarización y estado de salud de los hijos, movilidad social, entre otras.)?
- 7) ¿Qué resultados/efectos no previstos se observan?
- 8) ¿qué elementos técnicos y/o programáticos de los programas de TC contribuyen en los resultados/efectos?

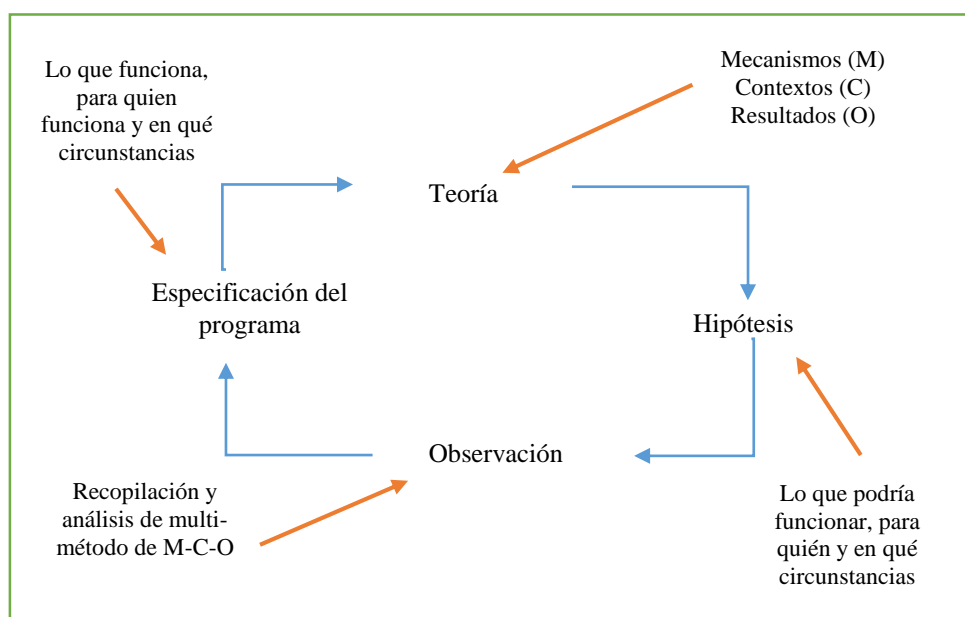


Cabe advertir que la metodología de evaluación propuesta tiene características lo suficientemente generales para ser utilizada en los diversos Programas de Transferencias Condicionadas actualmente implementados en países de América Latina, pero a su vez, posee características suficientemente específicas relacionadas con este tipo de programas lo que permite adaptar este modelo de evaluación a las peculiaridades y distinciones que posee la intervención en los diferentes países de la región, en cuanto a los resultados/efectos esperados.

Una vez establecido los objetivos de evaluación, la metodología comienza con la adopción de la lógica de la rueda de la ciencia adaptada por Pawson y Tilley, revisada en capítulos anteriores. Esta estructura secuencial permite darle sentido al proceso evaluativo y, en términos prácticos permite aumentar la comprensión acerca del planteamiento del diseño y de su lógica procesual. Es así como, en términos teóricos la secuencia se configura en pasos sucesivos conducentes a ejecutar la práctica evaluativa sin perder de vista elementos tales como la rigurosidad del proceso y la validación de los componentes teóricos y metodológicos de la propuesta.

De acuerdo al ciclo de la Evaluación Realista propuesto por Pawson y Tilley (Figura 10), el diseño de una evaluación de impacto considera 4 elementos estructurales y secuenciales que permiten desarrollar el proceso: Teoría del Programa, Hipótesis subyacentes, Trabajo de Campo/recolección de datos y hallazgos sobre resultados/efectos del Programa.

Figura 10: Ciclo de Evaluación Realista



Fuente: Pawson y Tilley, 1997

Esta metodología profundiza en cada uno de estos elementos estructurales y de esta manera construir el diseño de evaluación de impacto de programas de Transferencias Condicionadas. Además, en la fase de observación incorpora un proceso de seguimiento de la implementación, visto éste como una estrategia analítica que permitirá establecer, posteriormente, con conjunción a otras estrategias analíticas asociaciones plausibles entre la intervención y los resultados/efectos.

#### **a) Teoría del programa**

En términos prácticos, el primer paso que se propone es una formulación de la teoría a través de una revisión bibliográfica sobre la composición de los programas de transferencias condicionadas, y los postulados teóricos sobre teorías de capital humano y la transmisión intergeneracional de la pobreza, en tanto que éstos son el sustento teórico que argumentan la intervención de las Transferencias Condicionadas y, contribuyen a hipotetizar sobre los elementos subyacentes del cambio (caja gris). Una vez revisados los fundamentos teóricos de los programas TC (expuestos en el sub-capítulo “consideraciones de los programas de transferencias condicionadas”), se puede inferir que los Programas de Transferencias Condicionadas plantean que la educación es un elemento que permite que los niños y niñas de familias beneficiarias de la intervención aumenten sus competencias y, en el futuro, puedan configurarse como el capital humano del grupo familiar y con ello aminorar las consecuencias de la pobreza que los afecta en la actualidad y, superar la situación de pobreza futura. La hipótesis central es que si los niños y niñas se mantienen en el sistema escolar, acuden con regularidad y concluyen los grados de educación obligatorios estarán mejor preparados para afrontar el contexto social y económico por el que ingresaron al programa de Transferencias Condicionadas (Villa, 2001).

Por otro lado, se infiere que los Programas de Transferencias Condicionadas (TC) perciben la salud y la nutrición como activos de capital humano en el caso de la salud de niños y niñas y, por tanto, la línea de intervención en esta variable se justifica en la medida que contribuye a mejorar las condiciones físicas y cognitivas necesarias para el desarrollo integral de los individuos y, a su vez, mejorar el capital humano de éstos.

Así mismo, se infiere que en la medida que las familias en situación de pobreza aumenten su consumo y, más importante, tengan una adecuada distribución del consumo

hacia áreas de desarrollo de capital humano podrán, por un lado, paliar la pobreza actual y prevenir la pobreza futura.

Con este análisis, se puede tener una aproximación a los mecanismos subyacentes del programa, es decir un acercamiento a los elementos explicativos del cambio. Cabe recordar, que los mecanismos subyacentes intentan explicar el funcionamiento de las cosas y que no son observables en tanto que son procesos internos. Para los programas de transferencias condicionadas se intenta tener una aproximación sobre el razonamiento de las personas beneficiarias – y principalmente de la persona que asume el rol mediador entre la intervención y la familia - respecto al cumplimiento o no de los deberes comprometidos por la intervención: matrícula escolar de niños y niñas, asistencia a la escuela, adherencia (adecuada vinculación) y rendimiento escolar, así como asistencia regular a controles de salud en sistemas sanitarios, importancia de la nutrición de los menores de edad integrantes del grupo familiar, etc. De esta manera, se construyen algunas hipótesis de los mecanismos (razonamientos) que podrían estar presentes en los beneficiarios del programa y que podrían predecir una respuesta hacia la intervención:

#### Mecanismos (M)

- 1) Lograr la adherencia (vinculación positiva) escolar de niños y niñas potencia su desarrollo integral.
- 2) La educación es un estímulo para desarrollar las capacidades cognitivas de los niños y niñas.
- 3) La educación es una herramienta que fomenta el crecimiento económico de una sociedad que se encuentra en situación de vulnerabilidad.
- 4) La educación es un proceso gradual de adquisición de conocimientos y habilidades que potencia las capacidades del individuo y lo transforma en un agente productivo.
- 5) La educación es una herramienta que fomenta la integración social de grupos excluidos.
- 6) La asistencia escolar de niños y niñas fomenta la adquisición de valores asociados a la responsabilidad y el esfuerzo.
- 7) La asistencia escolar regular (factor protector) previene la delincuencia de jóvenes y adolescentes.
- 8) La educación promueve la equidad y reducción de la pobreza

- 9) La salud aumenta el bienestar de las personas.
- 10) La educación primaria y secundaria de países en vías de desarrollo promueven el crecimiento económico.
- 11) La adecuada nutrición, en los primeros años de niños y niñas, potencia su desarrollo cognitivo.
- 12) Una adecuada nutrición predice una adecuada salud en niños y niñas, sanos, con energía.
- 13) La adherencia (vinculación positiva) de los niños y niñas al sistema sanitario promueve su desarrollo físico.
- 14) A mayor comprensión por parte del adulto receptor acerca de los objetivos de la intervención, mayor será la motivación para emprender las acciones comprometidas.
- 15) Un adulto responsable o familia que percibe la educación como una forma de superación y movilidad social, le dará valor a la escolarización.

El contexto (c) es otro componente elemental en tanto que, desde el punto de vista de la teoría del programa, los mecanismos subyacentes por sí solos no explican el funcionamiento de la intervención. Por el contrario, las condiciones contextuales son fundamentales en la medida en que inciden en el funcionamiento del programa. En este sentido, se entiende que los mecanismos y sus efectos no son de carácter fijo sino más bien contingentes.

Por lo tanto, cabe establecer hipótesis sobre las condiciones contextuales que explicarían el cambio y una respuesta favorable de los beneficiarios hacia el programa. Por contexto no sólo se entiende la localización espacial o institucional sino que también el conjunto de reglas, normas y valores sociales que convergen en el espacio de intervención. Un punto clave para la construcción de hipótesis de contexto (C) es que generalmente los elementos de contexto son de carácter objetivo o, al menos, de más fácil observación que los elementos de mecanismos (M). Es así como se construyen hipótesis de contextos que influirían en la provocación de mecanismos.

#### Contextos (C)

- 1) Una Tipología de familias podría ser un elemento explicativo respecto a qué familias reaccionan de mejor o peor manera a la intervención (cantidad de

menores de edad objeto de intervención, edades de los niños y niñas objeto de intervención, etc.)

- 2) Características del adulto responsable que asume las acciones comprometidas por la intervención. Podría hipotetizarse que en la medida que la cercanía entre el adulto responsable y los niños y niñas objeto de intervención sea mayor la reacción al programa será mejor. Así mismo, si el adulto responsable es familiar directo, padre o madre, la intervención reportará mejores resultados.
- 3) La vinculación entre el adulto responsable y la comunidad escolar podría predecir mayor adherencia a la escuela. Un adulto responsable que conoce a la comunidad escolar, que se vincula habitualmente con profesores y directivos está mayormente informado de la situación escolar de niños y niñas objeto de la intervención e involucrarse mayormente en el proceso educativo.
- 4) Vinculación entre técnicos encargados de ejecutar el Programa TC y adulto responsable o familias beneficiarias podría explicar mejores resultados. En la medida en que el profesional de trato directo con las familias sea percibido por éstos como una persona cercana, contenedora, confiable y competente la reacción hacia el programa podría ser positiva.
- 5) Cercanía geográfica del centro educacional. Esto contribuye a la comodidad de las familias en términos de desplazamiento, monitoreo y vinculación.
- 6) Cercanía geográfica de los centros sanitarios. Esto contribuye a la comodidad de las familias en términos de desplazamiento, monitoreo y vinculación.
- 7) Adulto responsable o familias con mayor nivel educacional incide en una mejor valoración sobre la importancia de la educación y la salud.
- 8) Personal Sanitario caracterizado como profesionales competentes y cercanos podría influir en una mejor adherencia a los centros sanitarios.
- 9) Personal educativo caracterizado como profesionales competentes y cercanos podría influir en una mejor adherencia a los centros educacionales.
- 10) Podría existir diferencia entre un adulto responsable que trabaja y uno que no lo hace. Esto a propósito del tiempo que dispone para cumplir y monitorear los compromisos asumidos para la intervención.
- 11) Podrían existir diferencias en la respuesta hacia el programa entre niños y niñas de menor edad (infantes, niños) y los de mayor edad (adolescentes y jóvenes).

- 12) Podrían existir diferencias en la respuesta hacia el programa entre niños y niñas objeto de la intervención según su sexo.
- 13) Las familias beneficiarias o algún integrante participa en otros programas de desarrollo social o similar.
- 14) A mayor vinculación del adulto receptor y/o familia con el sistema administrativo local (ayuntamiento, servicios sociales, etc.) mayor será la receptividad hacia la intervención.
- 15) Podría existir diferencia en la adherencia y rendimiento escolar entre hijos que poseen rezago escolar e hijos que no.
- 16) Necesidad del grupo familiar en recibir la transferencia condicionada, es decir, percibir la transferencia como una ayuda que resuelve contingencias cotidianas. Generalmente, el criterio de inclusión al programa TC es que las familias estén bajo la línea de la pobreza y que existan menores de edad en el grupo familiar. No obstante, se podría presumir que existen diferencias cualitativas entre el universo de beneficiarios de la intervención: familias con mayores necesidades, familias con más integrantes menores de edad y otros con menos. Dichas diferencias podrían generar diferencias en el grado de interés por recibir las transferencias condicionadas. Por tanto cabe observar tendencias subgrupales de acuerdo a sus niveles de pobreza y desigualdad.

Probablemente uno de los aspectos cruciales y, a la vez, complejos de esta metodología es la construcción de elementos de Mecanismos (M) y elementos de contexto (C), en tanto que la línea de diferenciación de estas dos unidades analíticas puede tornarse difusa. En razón de esto, la guía orientativa para la construcción es tener claridad de que los mecanismos (M) son aspectos de carácter más subjetivos y referidos al razonamiento y a la posición actitudinal de los beneficiarios hacia la intervención y los paradigmas que subyacen a ésta. Es decir, los razonamientos y la actitud que los beneficiarios respecto de la intervención, de la forma de operar y de lo que promueve ésta (en este caso, darle valor a la escolarización y al control sanitario mediante una serie de acciones).

Por el contrario, los elementos de contexto (C) tienden a ser aspectos observables y, por tanto, más objetivos y refieren a las condiciones sociales, políticas, culturales, económicas, comunitarias y territoriales que dotan de características específicas el contexto en el que se desenvuelve la intervención.

Ya formulada la teoría del programa en base al análisis de la revisión bibliográfica, el segundo paso es la formulación de la teoría de forma participativa, con el propósito de profundizar y hacer ajustes a la teoría del programa basada en los postulados teóricos. Esta construcción ha de ser construida con los diversos actores involucrados en la intervención o al menos debería considerar las perspectivas de la mayor cantidad de actores en tanto que son conocedores de la intervención (Retolaza, 2010). Para esta fase, se propone incorporar la participación de gestores de políticas sociales, gestores de programas, responsables de la implementación de los programas de transferencias condicionadas, actores inter-ministeriales vinculados con estos programas (ministerios de salud, educación, desarrollo social, hacienda, entre otros), diseñadores de la intervención y profesionales técnicos. Dichos actores contribuyen a explicitar los objetivos del programa, sus componentes (líneas de intervención), supuestos (requerimientos, alcances, aspectos técnicos, administrativos del programa), elementos subyacentes vinculados a la teoría del cambio, resultados y efectos esperados.

Cabe recordar que los procesos de cambio son dinámicos e impermanentes, es decir, son provocados a partir de una secuencia dinámica y emergente que pasa por distintos estadios no estáticos en el tiempo. Bajo esta lógica, una teoría del programa es una construcción que no busca la verdad absoluta e incuestionable de cómo se debe dar el cambio, tampoco es una receta definitiva sobre la comprensión de la intervención y de cómo se provoca el cambio (Retolaza, 2010). Más bien es un marco de referencia que ayuda a comprender la intervención, organiza su funcionamiento y proporciona un esquema para comprender la estructura y el significado de los resultados del programa y, a partir de ésta, desarrollar el proceso evaluativo.

Una teoría del programa contempla una serie de elementos que facilitan la comprensión de la intervención y los resultados necesarios para hacer cambios y transformaciones de la realidad. Dichos elementos son: visión de éxito, precondiciones, intervenciones, supuestos e indicadores y son los que deben construirse de manera participativa con los actores anteriormente mencionados. La tabla 12 grafica los elementos de una teoría del programa.

Tabla 12: Elementos de una teoría del programa o Teoría del Cambio

componentes	Descripción
<b>Visión de éxito (cambio, resultados)</b>	Es el cambio más significativo esperado, la imagen objetivo, el macro cambio deseado para una situación particular.
<b>Precondiciones</b>	Son resultados-suficientes y necesarios- clave para la consecución de la visión de éxito. Existen precondiciones a un nivel primario, secundario, terciario, etc.
<b>Intervenciones</b>	Son las iniciativas o estrategias que permiten alcanzar resultados.
<b>Supuestos</b>	Representan situaciones fuera del control organizacional que influyen las precondiciones
<b>Indicadores</b>	Métricas que permiten conocer si se alcanza o no el éxito en la implementación de las precondiciones

Fuente: Ortiz y Rivero, 2007

El primer paso, es identificar la visión de éxito, lo que en palabras simples es definir los resultados y cambios que se esperan a corto, mediano y largo plazo. En el caso de los programas de Transferencias Condicionadas, la visión de éxito es que la intervención contribuya a paliar la pobreza actual en la que se encuentran las familias beneficiadas y, por otro lado, fomentar el desarrollo de capital humano de las familias, esperando que en el futuro superen las barreras de pobreza multidimensional. Posteriormente, se definen los resultados clave para el logro de la visión de éxito. Esto es determinar las precondiciones (resultados) necesarias y suficientes para alcanzar los resultados de cambio (impacto). Para el caso de los programas de Transferencias Condicionadas, una precondición es que existan los recursos necesarios para desarrollar la intervención, planificación técnica, que las familias cumplan con el perfil de beneficiarios y cumplan los compromisos asumidos para la intervención (escolaridad y control de salud).

Posteriormente, se operacionalizan las precondiciones, es decir, se establecen indicadores para evaluar el progreso en el logro de las precondiciones, se define el valor de los indicadores en la actualidad, se determina el valor futuro de los indicadores de acuerdo al periodo de planificación de la intervención.

Se identifican las intervenciones programáticas. En este sentido, se determina el tipo de intervenciones necesarias a implementar sobre las precondiciones elegidas.

Otro paso es articular supuestos, los cuales se relacionan con la identificación de elementos que explicarían la ocurrencia de resultados. Dicho esto, la metodología enfatiza los mecanismos subyacentes y las condiciones contextuales vistos éstos como dos



supuestos que están a la base de la teoría del programa de los Programas de Transferencias Condicionadas (TC).

Además, y específicamente para la formulación de elementos subyacentes del cambio (caja gris) se sugiere la inclusión de beneficiarios directos e indirectos del programa (familias beneficiarias y agentes de los servicios de salud y educación).

En cuanto a los métodos y técnicas para recoger información conducente a la formulación participativa de la teoría del programa, se propone lo siguiente:

Tabla 13 Técnicas para la formulación participativa de la teoría del programa

Técnicas	Actores involucrados
Entrevistas semi-estructuradas para la formulación de objetivos del programa, componentes de la intervención, supuestos, elementos del proceso de cambio, resultados/efectos esperados	Gestores de políticas, responsables de los programas, actores inter-ministeriales, diseñadores de la intervención, profesionales técnicos de la implementación
Grupos focales, específicamente para la formulación de elementos del proceso de cambio (mecanismos y contextos)	Familias beneficiarias (adulto co-responsable) Agentes de los servicios de salud y educación

Fuente: elaboración propia

#### **b) Hipótesis subyacentes (configuraciones MCO)**

Una vez construida la teoría del programa, cabe formular hipótesis sobre posibles interacciones MCO que predigan mejores resultados/efectos de la intervención. Es decir, establecer suposiciones sobre posibles interacciones entre mecanismos (M), condiciones contextuales (C) y resultados (O) que representen resultados/efectos positivos esperados por los Programas de Transferencias Condicionadas.

Previa a las construcciones de configuraciones MCO, esta metodología de evaluación agrupa el conjunto de hipótesis de mecanismos (M) en dos categorías generales y explicativas según el tipo de razonamiento que puede provocar una reacción positiva hacia el programa. Lo mismo se hace con el conjunto de condiciones contextuales, las que se agrupan en 3 categorías generales según las características de los contextos. Estas agrupaciones tienen el propósito de graficar las características que están a la base de las hipótesis formuladas y el análisis estructural tanto de mecanismos y contextos.

#### Categorías de Mecanismos (M):

- Razonamientos asociados a la promoción del bienestar de los hijos, reportará alguna tendencia en los resultados/efectos del programa.
- Razonamientos asociados al crecimiento económico reportarán algunas tendencias en los resultados/efectos del programa.
- Razonamientos asociados hacia el programa y a lo que ofrece, reportará algunas tendencias en los resultados/efectos del programa.

#### Categorías de Contextos (C):

- A mayor vinculación con el programa mayores resultados se reportaran.
- A menor desgaste o inversión de tiempo del adulto receptor mejores resultados se reportaran.
- Condiciones socio-económicas
- Vinculación con el medio

En cuanto a la construcción de configuraciones MCO se consideran las categorías de mecanismos y contextos para la elaboración de tantos supuestos sean posible. La tabla 14 muestra hipótesis de configuraciones MCO.

Tabla 14: Supuestos de Configuraciones MCO

Configuraciones M + C + O		
Mecanismos (M)	Contexto (C)	Resultados (O)
<p>Razonamientos asociados a la promoción del bienestar de los hijos, reportará mejores resultados del programa.</p> <p><i>Ejemplos:</i> La educación es un estímulo para desarrollar las</p>	<p>A mayor vinculación con el programa mayores resultados se reportaran.</p> <p><i>Ejemplos:</i> Vinculación entre técnicos encargados de ejecutar el Programa TC y adulto responsable o familias</p>	<p>-Mayor adherencia de niños a la escuela.</p> <p>-Mayor rendimiento escolar.</p> <p>-Mejor respuesta educacional de niños y niñas.</p> <p>-Estado nutricional adecuado.</p>

<p><i>capacidades cognitivas de los niños y niñas.</i></p> <p><i>La asistencia escolar de niños y niñas fomenta la adquisición de valores asociados a la responsabilidad y el esfuerzo.</i></p>	<p><i>beneficiarias podría explicar mejores resultados. En la medida en que el profesional de trato directo con las familias sea percibido por éstos como una persona cercana, contenedora, confiable y competente la reacción hacia el programa podría ser positiva.</i></p> <p><i>A mayor vinculación del adulto receptor y/o familia con el sistema administrativo local (ayuntamiento, servicios sociales, etc.) mayor será la receptividad hacia la intervención.</i></p> <p><i>Las familias beneficiarias o algún integrante participan en otros programas de desarrollo social o similar.</i></p> <p><i>Personal Sanitario percibido como profesionales competentes y cercanos podría influir en una mejor adherencia a los centros sanitarios.</i></p>	
<p>Razonamientos asociados al crecimiento económico reportarán mejores resultados del programa.</p> <p><i>Ejemplos:</i> <i>La educación es una herramienta que fomenta el crecimiento económico de una sociedad.</i></p>	<p>Condiciones socio-económicas</p> <p><i>Ejemplos:</i> <i>Necesidad del grupo familiar en recibir la transferencia condicionada, es decir, percibir la transferencia como una ayuda que resuelve contingencias cotidianas</i></p>	<p>-Matrícula escolar de los hijos.</p> <p>-Asistencia regular a controles de salud.</p> <p>-Paliar pobreza actual.</p> <p>-Familia centrada en la tarea, esfuerzo y adecuada gestión del gasto.</p>

Una adecuada nutrición predice una adecuada salud en niños y niñas, sanos, con energía e inteligentes.		
La educación promueve la equidad y reducción de la pobreza	La vinculación entre el adulto responsable y la comunidad escolar podría predecir mayor adherencia a la escuela. Un adulto responsable que conoce a la comunidad escolar, que se vincula habitualmente con profesores y directivos está mayormente informado de la situación escolar de niños y niñas objeto de la intervención e involucrarse mayormente en el proceso educativo.	<p>-Mayor integración social-comunitaria con los servicios sociales.</p> <p>-mayor adherencia de hijos a la escuela.</p> <p>-Asistencia regular a la escuela.</p> <p>-Familias comprometidas, centradas en la tarea y esfuerzo.</p>
La adecuada nutrición, en los primeros años de niños y niñas, potencia su desarrollo cognitivo.	Características del adulto responsable que asume las acciones comprometidas por la intervención. Podría hipotetizarse que en la medida que la cercanía entre el adulto responsable y los niños y niñas objeto de intervención sea mayor la reacción al programa será mejor. Así mismo, si el adulto responsable es familiar directo, padre o madre, la intervención reportará mejores resultados.	<p>-Mejor adherencia al sistema sanitario.</p> <p>-Asistencia regular a controles sanitarios.</p> <p>-Adecuado estado nutricional.</p>
La salud aumenta el bienestar de las personas.	Vinculación con el medio (servicios de salud)	<p>-Adecuado estado nutricional de niños.</p> <p>- Adecuada gestión del gasto en alimentación en el hogar.</p> <p>-Adecuada educación sobre la salud y la nutrición.</p>
Razonamientos asociados a la promoción del bienestar de los hijos, reportará mejores resultados del programa.	La Tipología de familias podría ser un elemento explicativo respecto a qué familias reaccionan de mejor o peor	

	manera a la intervención (cantidad de menores de edad objeto de intervención, edades de los niños y niñas objeto de intervención, etc.)	
La educación es una herramienta que fomenta el crecimiento económico de una sociedad.	<p>Cercanía geográfica del centro educacional. Esto contribuye a la comodidad de las familias en términos de desplazamiento, monitoreo y vinculación.</p> <p>Cercanía geográfica de los centros sanitarios. Esto contribuye a la comodidad de las familias en términos de desplazamiento, monitoreo y vinculación.</p>	<p>-Asistencia regular a la escuela.</p> <p>-Adulto receptor informado del proceso educacional de sus hijos.</p> <p>-adulto receptor con capacidades de monitoreo.</p> <p>-Hijos vinculado a los servicios sociales</p> <p>-Familia empoderada por actores educacionales.</p>
Razonamientos asociados a la promoción del bienestar de los hijos, reportará mejores resultados del programa.	Adulto responsable o familias con mayor nivel educacional incide en una mejor valoración sobre la importancia de la educación y la salud.	<p>-Mejor rendimiento escolar de hijos.</p> <p>-Adherencia a la escuela.</p> <p>-hijos centrados en la tarea, esfuerzo.</p> <p>Asistencia regular a la escuela.</p>
Razonamientos asociados al crecimiento económico reportarán mejores resultados del programa.	<p>Podría existir diferencia entre un adulto responsable que trabaja y uno que no lo hace. Esto a propósito del tiempo que dispone para cumplir y monitorear los compromisos asumidos para la intervención.</p> <p>Podrían existir diferencias en la respuesta hacia el programa entre niños y niñas de menor edad (infantes, niños) y los de mayor edad (adolescentes y jóvenes).</p> <p>Podrían existir diferencias en la respuesta hacia el programa</p>	<p>-Mayor control sobre hijos menores y por ende mayor adherencia de éstos a la escuela.</p> <p>-Asistencia regular a la escuela de hijos con menores edades.</p> <p>-Mejores resultados en donde el adulto receptor está presente en el proceso educacional y sanitario.</p>

	entre niños y niñas objeto de la intervención según su sexo.	
--	--	--

Fuente: Elaboración propia

Siguiendo el enfoque participativo, se propone que dichas hipótesis de configuraciones sean contrastadas, ajustadas y/o reformuladas con los stakeholders institucionales.

### **c) Observación/Recolección de datos**

El trabajo de campo o de recolección de datos pretende informar sobre las configuraciones MCO que reportan mejor comportamiento de la intervención. Dichas configuraciones pueden o no ajustarse a los supuestos planteados en la fase de hipótesis de configuraciones MCO. En caso de no ajustarse, lo fundamental es encontrar hallazgos de interacciones que predigan efectividad de la intervención. Ante este panorama, lo que se sugiere es revisar la Teoría del Programa en cuanto a los mecanismos y condiciones contextuales que explicarían el funcionamiento de la intervención y reformularla si fuese necesario, así como ajustes a los componentes propios de la intervención.

El propósito de la recolección de datos y su posterior análisis es identificar los resultados/efectos y determinar la causalidad contributiva que los programas de TC tienen sobre éstos.

En cuanto a las metodologías para recolectar y analizar los datos no debe olvidarse la premisa de acudir a aquellas herramientas que brinden un amplio espectro comprensivo del origen y comportamiento de los resultados y de desarrollar un conjunto de estrategias analíticas para obtener asociaciones plausibles. Por tanto, esta metodología de evaluación se orienta a la utilización de enfoques mixtos en tanto que esta adopción pluralista permite recurrir a técnicas cuantitativas y cualitativas en diferentes etapas de la evaluación y con diferentes fines analíticos. El propósito final es comprender si la intervención funciona, cuándo, con quién y bajo qué contextos reporta mejores resultados/efectos.

Respecto a las estrategias analíticas, se propone que la primera fase debe estar orientada a hacer un seguimiento del proceso de implementación de la intervención. Esto permitirá verificar el grado de ajuste de dicha implementación de acuerdo al plan, así como pesquisar barreras en su desarrollo. Si se logra establecer un adecuado ajuste en la

implementación se podrán tener bajo control contingencias que puedan afectar en los resultados/efectos esperados. Dicho esto se sugiere establecer una hoja de ruta respecto de la implementación con indicadores de logros (tabla 15).

Tabla 15 plan de seguimiento de la implementación

Plan de seguimiento	Indicadores
Adecuada focalización de la población beneficiaria	-las familias cumplen con los criterios de inclusión al programa.
Adecuada entrega de las transferencias condicionadas.	-Las familias reciben las transferencias condicionadas de acuerdo a los plazos que establece el plan del programa. -Las transferencias condicionadas se entregan siempre que se cumplan los criterios de condicionalidad.
Adecuada gestión técnica y administrativa del programa.	- El programa está activo de acuerdo al periodo que establece el plan (tiempo de duración de la intervención). - El asesoramiento técnico que recibe las familias se realiza de acuerdo a lo estipulado en el plan (periodicidad, acompañamiento, presencia de un técnico de intervención, etc.)
Adecuada coordinación del programa con entidades participantes de la intervención.	-Existe disponibilidad de servicios de salud para entregar atención médica y cupos disponibles de acuerdo a lo estipulado por el plan. -Existe disponibilidad de servicios de educación y cupos en centros educacionales (matriculas escolares disponibles). -funcionamiento técnico y administrativo de los centros de educación y salud.
-manejo de contingencias no previstas	- Barreras técnicas, administrativas y de la intervención que puedan afectar el funcionamiento del programa y su desarrollo de acuerdo al plan. -Barreras en otras áreas que puedan afectar el funcionamiento del programa. -barreras técnicas o administrativas en los servicios de salud y educacionales.

Se propone que este seguimiento se realice, a lo menos, en tres momentos: en su fase inicial, intermedia y final. Así mismo, se sugiere utilizar un registro de seguimiento en el

que se viertan los datos recogidos y los encargados sean técnicos ajenos a la intervención directa, puesto que esto permite mayor objetividad para recoger los datos.

Posterior a esto, la segunda fase consiste en recoger datos sobre resultados/efectos del programa. En esta fase es fundamental tener claridad sobre las variables dependientes e independientes y contar con indicadores de resultados. La tabla 16 muestra las variables dependientes e independientes y la tabla 17 los indicadores de resultados.

Tabla 16 Variables dependientes e independientes

Variables dependientes	Variables independientes
Distribución del consumo hogar	Mecanismos (M)
Consumo hogar	Contextos (C)
Escolaridad de los hijos	Características socio-económicas de las familias
Estado de salud de los hijos	

Tabla 17 indicadores

Indicadores de resultados
Matrícula escolar
Registro de asistencia escolar
Registro de desempeño escolar (calificaciones)
Registro consumo hogar y su distribución.
Situación socio-económica (índice de pobreza)
Estado nutricional de los hijos
Registro controles de salud de los hijos
Estado de salud perinatal en caso que el programa incorpore este objetivo en su intervención

En cuanto a la recogida de datos de resultados, se sugiere recurrir a fuentes secundarias para recoger información sobre matrícula escolar, registro de asistencia y desempeño escolar, datos de consumo hogar y distribución del gasto, índice de pobreza estado nutricional, registro controles de salud, estado perinatal. Estos datos se pueden obtener de los registros de los centros educacionales y de salud, y de los datos de caracterización socio-económica que los sistemas locales poseen.

Por otro lado, también es importante recoger datos relacionados con los elementos subyacentes (Mecanismos y Contextos) puesto que permitirá hacer los análisis contributivos. Para ello se propone aplicar una encuesta ad hoc a las familias



beneficiarias, específicamente al adulto que asume la co-responsabilidad con el programa, cuyo propósito es precisamente pesquisar información de mecanismos y contextos. Dicha encuesta recoge datos cuantificables, por tanto es necesario previamente operacionalizar los Mecanismos y Contextos. La tabla 18 muestra las variables analíticas que deben recogerse a través del cuestionario.

Tabla 18: Variables analíticas

Variables de Mecanismos (M)	Variables de Contexto (C)
Percepción de la educación como medio para el desarrollo integral	Cercanía del centro educacional
Percepción de la educación como un estímulo para el desarrollo de capacidades cognitivas de niños y niñas	Cercanía del centro de salud
Creencia de que la educación es un proceso gradual de adquisición de conocimientos y habilidades que transforma a un individuo en agente productivo.	Nivel de vinculación de adulto receptor con los servicios sociales
Creencia de que la educación fomenta la integración social	Motivación del adulto receptor
Creencia de que la educación promueve la movilidad social.	Número de hijos objeto de intervención
Creencia de que la salud aumenta el bienestar de las personas	Edades de los hijos objeto de intervención
La educación potencia la adquisición de valores	Vinculación entre la familia y el técnico de intervención.
Una adecuada nutrición en la infancia promueve el desarrollo cognitivo	Nivel educacional del adulto receptor.
La adherencia a los sistemas sanitarios promueve el desarrollo integral de las personas.	Sexo de los hijos objetos de intervención.
Nivel de comprensión sobre la importancia de la intervención	Participación de la familia en otros programas de intervención social.
	Nivel de vinculación de la familia con el sistema administrativo local (ayuntamiento o departamento social)

Fuente: Elaboración propia

Una vez recogidos todos los datos necesarios, la siguiente fase es el análisis de éstos. Para ello se recurre a otra estrategia analítica: realizar comparaciones sub-grupales con el

propósito de identificar conjuntos de tendencias de interacciones M-C-O. Se asume que pueden encontrarse más de alguna tendencia en los resultados.

En esta etapa comparativa, se debe establecer una multiplicidad de combinaciones de variables, tanto de mecanismos, contextos y resultados para determinar las interacciones que demuestran mayor eficacia de la intervención. En cuanto al tipo de análisis se sugiere realizar análisis multivariantes. A través de estos análisis se espera identificar patrones de M-C-O que reporten mayor eficacia.

Posteriormente al establecimiento de patrones de M-C-O, se propone otra estrategia analítica orientada a profundizar en los resultados/efectos hallados y, específicamente, a la búsqueda de explicaciones relativas al proceso de cambio. Para ello se plantea la realización de grupos de discusión con muestras de sub-grupos de beneficiarios que reporten las interacciones M-C-O con mejor eficacia. Así mismo, se sugiere realizar grupos de discusión con sub-grupos con resultados con baja eficacia para obtener información sobre explicaciones acerca del comportamiento de la intervención en estos casos. La importancia de esta fase es que, por un lado, permite obtener una mirada comprensiva de los resultados en grupos específicos en tanto que se podrán obtener tendencias discursivas y explicativas sobre los elementos que influyen en el cambio y, por otro lado, complementan los resultados cuantitativos de cara a obtener asociaciones plausibles sobre la contribución del programa.

La tabla 19 resume la propuesta metodológica y sus diferentes fases.

Tabla 19: Fases de la propuesta metodológica de evaluación.

Etapas de la evaluación	Método	Técnicas	Aspectos a considerar
<b>Formulación de la Teoría del Programa:</b> objetivos del programa, funcionamiento de la intervención, Mecanismos, Contexto, hipótesis de configuraciones M-C-O y resultados e impactos. -hipótesis de configuraciones M-C-O	Cualitativos	-Análisis documental. -Entrevistas semi-estructuradas a stakeholders: Gestores del programa, técnicos de intervención, personal sanitario y educativo, entre otros. -grupos focales con beneficiarios y agentes de	Objetivos de la intervención, recursos, elementos de mecanismos, elementos de contexto, resultados esperados, hipótesis de configuraciones M-C-O.

		salud y educación para la formulación de Mecanismos y Contextos.	
Observación y recogida de datos	Cuantitativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan de seguimiento de implementación del programa.</li> <li>- Encuestas ad-hoc a beneficiarios de la intervención, para recoger variables de mecanismos y contexto.</li> <li>- Fuentes secundarias para recoger datos resultados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>.Valorar el adecuado ajuste del programa de acuerdo al plan.</li> <li>- Las encuestas deben abordar las variables de mecanismos y contextos expuestos en la tabla 19.</li> <li>- Estas técnicas permiten recoger indicadores resultados expuestos en la tabla 18.</li> </ul>
Análisis de datos	Cuantitativo	Análisis multivariantes	Comparaciones sub-grupales.
Profundización de los resultados, conducentes a buscar explicaciones sobre el proceso de cambio	Cualitativos	Grupos de discusión con beneficiarios de la intervención, con el propósito de identificar tendencias discursivas de los beneficiarios de la intervención sobre los elementos que influyen en los resultados observados.	Elementos propios de la intervención, Mecanismos, contextos.

Fuente: Elaboración propia.

#### **d) Configuraciones del programa**

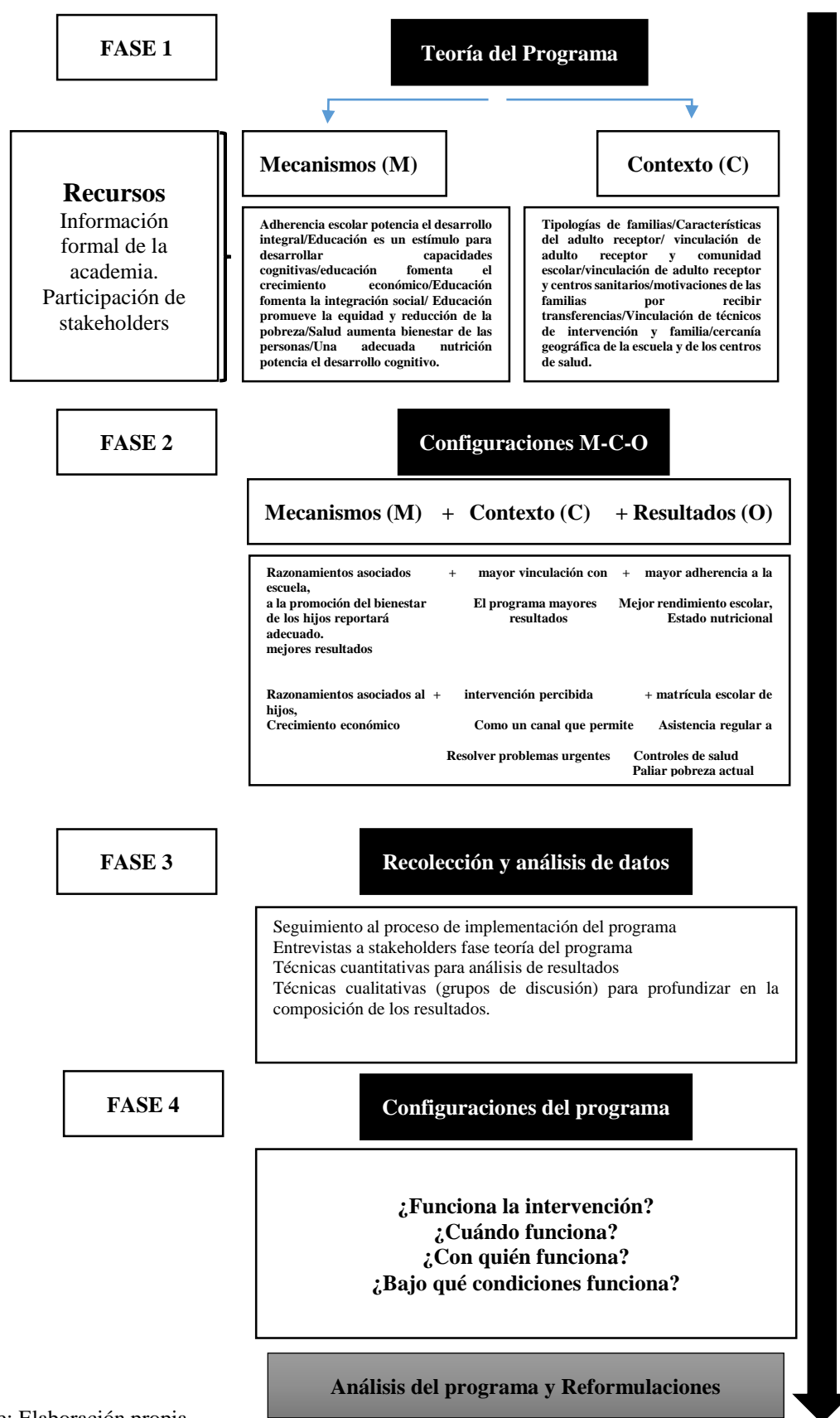
Las especificidades del programa son todas aquellas interacciones de mecanismos-contextos- resultados que arrojará el proceso evaluativo y que reportan efectos significativos. Son aquellas interacciones mejoradas en comparación a las que se construyeron en la fase de hipótesis de configuraciones MCO, en tanto que ya se ha realizado el proceso de contrastación y búsqueda de evidencia.

Dichas interacciones son fundamentales para dar respuesta a las preguntas de investigación, puesto que la evaluación entra en una fase en que es capaz de determinar la contribución de la intervención sobre los resultados y, a su vez, establecer cuándo, con quién y bajo qué contextos el programa funciona generando mayores efectos. En esta etapa también resulta importante plantearse si existe la necesidad de reformular la Teoría del Programa con el propósito de aumentar la eficacia. En el caso que se requiera reformulaciones, se puede dar comienzo nuevamente al ciclo de la rueda de la ciencia. Por tanto, a través del establecimiento de configuraciones M-C-O que reporten mejores resultados y las comparaciones sub-grupales se podrá determinar cuándo (aludiendo a los mecanismos), con quién (características los beneficiarios) y bajo qué condiciones (aludiendo a contextos) la intervención es eficaz.

Esta fase de la evaluación cobra un valor significativo desde la perspectiva del análisis de políticas, en tanto que a partir de la determinación de las interacciones del programa respecto a sus efectos nace el proceso analítico conducente a concluir los alcances de la intervención y, a su vez, identificar la necesidad de hacer ajustes, mejoras y/o re-programar la misma.

La figura 11 muestra el esquema general del diseño de evaluación de Programas de Transferencias Condicionadas que en este capítulo se propone. El esquema ayuda a comprender la lógica procesual de la evaluación y los elementos del enfoque de la Evaluación Realista implicados en este diseño de evaluación de impacto.

Figura 11. Modelo de Evaluación de Impacto de Programas de Transferencias Condicionadas, bajo el Enfoque de Evaluación Realista



Fuente: Elaboración propia.

#### **4. Informes de Resultados y Recomendaciones**

A lo largo de esta tesis doctoral se ha enfatizado el rol de la evaluación en el ciclo de las políticas públicas y su funcionalidad como herramienta técnica-política para mejorar la gestión pública, a través de políticas basadas en evidencia. Pues bien, es precisamente el proceso de análisis que se desprende de la práctica evaluativa el que permite la interacción entre las características técnicas de la evaluación y las características político-administrativas de la misma. Es decir, a partir de la evaluación como herramienta técnica, la cual se centra en valorar la eficacia de una intervención, se puede alcanzar su potencial político en tanto que permite tomar decisiones respecto al curso de dicha intervención.

En efecto, si la evaluación es considerada como parte del ciclo de una política cumple su funcionalidad por completo, ya que contribuye a la toma de decisiones. Bajo esta lógica, cabe señalar lo fundamental que es el canal de comunicación entre el equipo técnico encargado de la evaluación y los gestores políticos encargados de mediar la toma de decisiones. No cabe duda que el éxito del rol de la evaluación depende de una multiplicidad de factores, la pertinencia e idoneidad de la evaluación y de la importancia que la gestión administrativa le otorgue a este proceso en tanto se destinen recursos para esta praxis, se institucionalice la evaluación y se utilice como un insumo en los procesos legislativos, presupuestarios y de administración pública.

Desde esta perspectiva, el informe de resultados y el establecimiento de recomendaciones para la mejora de la intervención, que surgen de un proceso de evaluación, son considerados como un eslabón más de una cadena constitutiva de políticas basadas en evidencia, debido a que a partir de estos elementos el curso de una intervención puede ser orientada con fundamentos empíricos. Sin embargo, en la práctica estos elementos técnicos, y específicamente el que tiene relación con recomendaciones, tienen poco desarrollo o aparentemente no se le otorga el dinamismo necesario para tener incidencia en la planificación nacional, gestión de programas, rendición de cuentas y formulación y/o mejoramiento de políticas y programas. En base a la revisión que se hizo de 88 informes de resultados de evaluaciones de Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y El

Caribe, se puede concluir que dichos documentos no alcanzan el poder facilitador para transformar el rumbo de los programas, debido a que las recomendaciones vertidas son escasas, poseen déficit en su planteamiento, se observan dificultades en el lenguaje utilizado, en algunos casos no significan un aporte sólido y, en otros son inexistentes. Una hipótesis sobre esta dificultad es que los informes no desarrollan un método de divulgación de la información y construcción de recomendaciones destinada a los receptores, desde una perspectiva comprensiva, analítica y orientada a la mejora de la intervención. Y por otro, no son construidas con enfoque participativo.

En cuanto a las características de los 88 informes revisados se indica que el 62,5% de éstos no posee recomendaciones de ningún tipo, mientras que el 37,5% restante posee recomendaciones orientadas a hacer ajustes en metas específicas de los programas, gradualidad en la implementación de cambios en el diseño de los programas, ajustes en los montos de las transferencias condicionadas, potenciar estrategias comunicacionales de los programas, evaluaciones sistemáticas, a largo plazo y metodologías de monitoreo, adoptar acciones de acuerdo a los paradigmas de multidimensionalidad de la pobreza que están a la base de las políticas de desarrollo social, flexibilización de la administración en cuanto a las características particulares de las familias beneficiarias, mejoras en las redes locales, aumento de recursos para la implementación de los programas, coordinación con otros organismos, contribuir al mejoramiento de la calidad de los servicios, asignación de recursos para la evaluación, entre otras cosas.

Considerando la situación actual, a propósito de la revisión de los informes de resultados, esta tesis pretende enfatizar la importancia de la construcción de recomendaciones y sugerencias posterior a un proceso evaluativo. Por tanto, la metodología de evaluación también incorpora un protocolo para la elaboración de recomendaciones con énfasis en entregar información explicativa sobre los elementos que inciden en la intervención y en el proceso de cambio. El propósito del protocolo de recomendaciones es centrarse, por un lado, en informar sobre los resultados de la intervención y, por otro, brindar explicaciones relacionados con el proceso de cambio. Como punto de partida es fundamental comprender las recomendaciones como una herramienta que permite entregar, a los responsables de los programas, orientaciones asociadas a la mejora de la intervención desde una perspectiva integral, incorporando

elementos técnicos que puedan desprenderse del proceso analítico de una evaluación de impacto.

Respecto al proceso de construcción de recomendaciones, esta propuesta considera dos líneas de acción que pueden contribuir a mejorar el ejercicio de informar lo que resulta de una evaluación. Así mismo, se propone que ambas líneas tengan un enfoque participativo en todo el proceso, puesto que este enfoque permitirá desarrollar recomendaciones realistas, consensuadas y apegadas a las condiciones institucionales locales. La primera línea de acción tiene relación con responder a la pregunta ¿qué recomendar? Y la segunda línea de acción orientada a responder ¿cómo informar/recomendar?. Esto último cobra relevancia en tanto que los receptores de información deben comprender la función evaluadora como una práctica que permite la mejora de la gestión pública y de la intervención misma. Del mismo modo se deben establecer estrategias de comunicación para informar debido al carácter político, administrativo y técnico que envuelve un proceso evaluativo.

Para la primera línea de acción se sugiere que el proceso de elaboración de recomendaciones y sugerencias se realice a través de una estructura que permita desarrollar lineamientos en los diferentes ámbitos en que la intervención puede fortalecerse. Estos son aspectos asociados al objetivo que persigue la intervención, aspectos técnicos de su implementación y aspectos político-administrativos. Para ello se pueden plantear algunas preguntas analíticas:

1. **¿Qué aspectos técnicos de la intervención pueden fortalecerse?.** A través de esta pregunta se pueden visualizar elementos relacionados con la focalización de la intervención, con las condiciones contextuales que predicen mejores resultados así como características de los beneficiarios que permiten una mejora respuesta hacia el programa. Por otro lado, se pueden establecer reformulaciones de la intervención necesarias para aumentar la eficacia y la eficiencia, tales como tiempo de intervención, características de las transferencias condicionadas, determinar tiempos y formas de las distintas fases de la intervención, rol de los técnicos de intervención, entre otras cosas.
2. **¿Qué aspectos de la política de desarrollo social pueden reformularse?.** En cuanto a esta pregunta, se indica que ésta puede permitir desarrollar líneas de



acción conducentes a ajustar el modelo de la intervención considerando la política de desarrollo social de la cual es parte. En este sentido, se pueden identificar estrategias relacionadas con los indicadores de inclusión, los instrumentos de focalización, cobertura, el grado de eficiencia de la intervención cuando es complementada con otras intervenciones pertenecientes a la política de desarrollo social, mejoras de infraestructura, mejoras en los dispositivos de salud y educación – ámbitos de actuación de los programas de transferencias condicionadas, rol administrativo de los agentes locales (ayuntamiento, municipalidades, servicios sociales, etc.).

3. **¿Qué aspectos de la intervención deben mantenerse y/o enfatizarse a propósito de su eficacia y/o eficiencia?.** A partir de los resultados de la evaluación se puede concluir respecto a los elementos de la intervención que mejores resultados reportan y que, por ende, deben enfatizarse, mantenerse y complementarse con otros que amplíen el grado de éxito.
4. **¿Qué líneas de intervención se deben focalizar para aumentar su eficacia?.** Esta pregunta está orientada a focalizar la intervención de acuerdo con las configuraciones M-C-O que arrojen mejores efectos. Dicha focalización cobra relevancia en tanto que la intervención funciona mejor con subgrupos con determinadas características y bajo condiciones contextuales particulares.
5. **¿Qué aspectos técnicos de la evaluación realizada deben considerarse para una futura evaluación de la intervención?.** Las recomendaciones también deben orientarse a mejorar los procesos evaluativos en tanto que permite refinar la intervención. En este sentido, para que la evaluación cumpla su función se deben identificar aquellos elementos que permitan desarrollar una práctica evaluativa mejorada y en adecuadas condiciones: infraestructura, recursos, bases de datos y monitoreo, entre otras cosas.

Estas preguntas analíticas pueden contribuir a desarrollar especificaciones en las recomendaciones. En este sentido, se advierte que algunos atributos de las

recomendaciones deben ser la claridad y la precisión, y alejarse lo más posible de la generalidad en sus planteamientos. Por otro lado, las recomendaciones deben ser propuestas posterior a un análisis de factibilidad y pertinencia y, más importante, las recomendaciones deben estar conectadas con la lógica causal de las políticas públicas y con las características locales en la que se circunscribe la intervención (Cejudo y Maldonado, 2011).

La tabla 20 resume los aspectos que deben considerarse para establecer un protocolo de recomendaciones en un informe de evaluación.

Tabla 20: Elementos para elaborar protocolo de recomendaciones

Ámbitos de actuación	Preguntas	Aspectos a considerar
<b>Técnicos</b>	<p>¿Qué aspectos técnicos de la intervención pueden fortalecerse?.</p> <p>¿Qué aspectos de la intervención deben mantenerse y/o enfatizarse a propósito de su eficacia y eficiencia?</p> <p>¿Qué líneas de intervención se deben focalizar para aumentar su eficacia?.</p>	<p>-Focalización de la intervención o de algunas de sus líneas de acción.</p> <p>-Reformulaciones en los planteamientos de la intervención.</p> <p>-Rol de los profesionales técnicos de la intervención.</p> <p>-Proceso de monitoreo.</p> <p>-Educación y comprensión del programa por parte de los beneficiarios.</p> <p>-Incidencia de las transferencias y sus características.</p> <p>-Características de las familias beneficiarias y del adulto receptor.</p>
<b>Políticos-Administrativos</b>	<p>¿Qué aspectos de la política de desarrollo social puede reformularse?</p>	<p>-Relación de complementariedad con otros programas de desarrollo social.</p> <p>-Infraestructura relacionada con el funcionamiento del programa.</p>

		-Mejoras en los dispositivos que se relacionan con la intervención (calidad de los organismos de educación, salud, servicios sociales, etc.). - nivel de coordinación y gestión administrativa local. -coordinación interministerial. -Coordinación con otros organismos involucrados en la intervención.
<b>Evaluación</b>	¿Qué aspectos técnicos de la evaluación realizada deben considerarse para una futura evaluación de la intervención?	-metodologías de Monitoreo. -Base de datos. -enfoques de evaluación. -Indicadores de resultados. -Recursos para la evaluación. -Plan de trabajo.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la segunda línea de acción relacionada con cómo informar, es fundamental considerar elementos que aporten a estrechar un canal de comunicación definido, claro y centrado en la tarea. Para ello se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:

1. ¿Quién o quiénes serán los receptores de la intervención?
2. ¿cuál ha sido la demanda de evaluación que los solicitantes han establecido?.
3. Los receptores tienen las competencias técnicas o administrativas para gestionar las sugerencias.
4. ¿cuáles son las condiciones políticas, administrativas y técnicas para recepcionar adecuadamente las recomendaciones?
5. ¿Cuáles son los canales de comunicación más adecuados para informar/sugerir?.

Considerar estas preguntas, a la hora de analizar la forma de entregar recomendaciones, es fundamental para asegurar una recepción adecuada. Cabe señalar que la función evaluadora no está supeditada sólo a determinar la eficacia y la eficiencia de una intervención, sino que también involucra el ejercicio de proponer mejoras en ésta y en la gestión pública. Por otro lado, es recomendable tomar en cuenta estas observaciones a propósito del escenario político en el que se circunscribe la intervención pública, esto debido a que los cambios de un programa público no sólo se propicia con cambios técnicos propios de la intervención sino que también con cambios en el paradigma que poseen los gestores políticos que lideran la gestión gubernamental y de la actitud de la institución. En efecto, el cambio paradigmático y las eventuales resistencias de estos actores son las barreras que dificultan, significativamente, las transformaciones en la forma de plantear y ejecutar políticas públicas. Dicho esto, las recomendaciones deben tener un carácter propositivo y prescriptivo en su planteamiento de tal manera en que sean percibidas como insumos para mejorar la gestión pública, validar el quehacer político-administrativo y realzar la necesidad de adoptar políticas basadas en evidencia.

Un desafío importante es no perder de vista la capacidad de las organizaciones a cargo de atender las recomendaciones y desarrollar estrategias comunicacionales que conviertan la evaluación en un proceso internalizado en la gestión pública y no sólo como un ejercicio que responde a obligatoriedad o a presiones externas. En este sentido, se debe aportar a transformar la percepción de la evaluación como un tema de control legal y poca utilidad a un proceso de aprendizaje e insumo para los gobiernos (Cejudo y Maldonado, 2011).

## CAPITULO 8

### Valoración de la metodología por panel de profesionales dedicados a la evaluación de programas sociales.

#### **1. Instrumento de Valoración**

Para mejorar la propuesta metodológica de evaluación de impacto de Programas de Transferencias Condicionadas, se recurrió a una valoración de la misma por parte de un panel de profesionales que se dedican a la evaluación de programas sociales en países de América Latina. El objetivo de la valoración de la metodología de evaluación fue mejorar la misma en cuanto a su especificidad, a su estructura lógica y a sus componentes metodológicos. En cuanto a la especificidad de la propuesta se buscó valorar la sensibilidad de los componentes del modelo para determinar el impacto de programas de transferencias condicionadas en tanto se identifiquen los elementos comprensivos-mecanismos y contextos- sobre el funcionamiento de la intervención y los efectos en la población beneficiaria, y se operacionalicen de la manera más clara y específica posible. Respecto a la estructura lógica de la propuesta, el propósito de la valoración fue determinar la coherencia lógica del proceso evaluativo y la claridad de sus fases y procedimientos metodológicos. Por último, en relación a los componentes metodológicos, la valoración se orientó a determinar la pertinencia de las estrategias analíticas que se sugieren para determinar la causalidad contributiva de los programas y su pertinencia para la validez interna y externa del proceso.

Esta valoración permite hacer ajustes a la metodología de evaluación, y así concluir con una propuesta metodológica refinada. Por lo tanto, el instrumento que aquí se presenta es considerado una herramienta medular para canalizar la mejora de la metodología de evaluación y, por otro lado, es un medio que conecta el cuerpo teórico de la propuesta con el conocimiento práctico insumado por los stakeholders, lo que conlleva a proponer una metodología realista y vista como alternativa a los enfoques tradicionales.

La decisión de utilizar un cuestionario semi-estructurado (con preguntas abiertas) se debe a que a través de la formulación de preguntas abiertas se pueden hacer las mismas preguntas a la totalidad de la muestra, direccionando el interés en obtener valoración de los diferentes componentes de la metodología, y permitiendo que el panel responda con

opiniones ampliadas y centradas en sus experiencias, lo que da la posibilidad de obtener una mayor riqueza de detalles en las contestaciones. El interés fue obtener información variada, subjetiva e idiosincrática proveniente de actores que se dedican a la evaluación y, con éstas hacer ajustes y lograr una metodología lo suficientemente adecuada para su implementación.

Respecto a la estructura del instrumento se señala que este se conforma por los siguientes apartados:

1. Identificación del participante. El propósito es la caracterización de los participantes que contestaran el cuestionario, prestando atención a la profesión, el área en que se desempeña laboralmente/profesionalmente, años de experiencia en materia de evaluación y país de origen.
2. Indicaciones. Este apartado tiene la finalidad de explicar el proceso de valoración y los pasos a seguir para poder desarrollarlo.
3. Antecedentes. Este apartado tiene la finalidad de contextualizar a los participantes en relación a los programas de transferencias condicionadas y consideraciones para la evaluación.
4. Propuesta de la metodología de evaluación. En este apartado se da a conocer la metodología de evaluación de impacto, sus componentes y supuestos metodológicos.
5. Valoración de la metodología. En este apartado se introducen las variables que serán valoradas por los participantes en relación a la metodología de evaluación.
6. Comentarios finales. En el último apartado se da cabida a comentarios de los participantes que pudieran no ser pesquisados en el apartado anterior.

Los componentes introducidos para la valoración de la metodología tienen relación con la especificidad de los elementos relacionados con la Teoría del Programa, Mecanismos (M), Contextos (C), Resultados (R), Hipótesis de configuraciones M-C-O, Recogida y análisis de datos. Así mismo, elementos relacionados con el protocolo de construcción de recomendaciones y los supuestos metodológicos (análisis de contribución, validez interna, externa, métodos y técnicas para la recogida y análisis de datos). La tabla 21 muestra los componentes considerados en la construcción del cuestionario.

Tabla 21: Elementos considerados para la mejora de la metodología.

Componentes	Especificidades de la valoración
<b>Especificidad de Mecanismos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe una multidimensionalidad de mecanismos.</li> <li>- Los mecanismos son lo suficientemente específicos y particulares.</li> <li>- Los mecanismos consideran distintas formas de razonamiento.</li> </ul>
<b>Especificidad de Contextos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe una multidimensionalidad de contextos.</li> <li>- Los contextos son lo suficientemente específicos y particulares.</li> <li>- Los contextos consideran distintas formas de razonamiento.</li> </ul>
<b>Pertinencia de técnicas metodológicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las técnicas permiten recoger los datos necesarios para determinar los efectos de la intervención.</li> <li>- Las técnicas propuestas son viables de realizar considerando el contexto local (recursos en materia de evaluaciones)</li> <li>- Las técnicas son robustas para los análisis que se proponen.</li> </ul>
<b>Supuestos metodológicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Factibilidad del análisis de contribución.</li> <li>- Validez interna</li> <li>- Validez externa</li> <li>- Estrategias analíticas</li> </ul>
<b>Calidad del protocolo de recomendaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El protocolo de recomendaciones permite incorporar elementos específicos.</li> <li>- El protocolo conlleva a construir recomendaciones orientadas a aumentar el impacto de las intervenciones.</li> <li>- El protocolo conlleva a construir recomendaciones orientadas a mejorar la gestión pública.</li> <li>- El protocolo de recomendaciones permite acercar el área de evaluación con el área de la gestión pública.</li> </ul>

<b>Viabilidad del protocolo de recomendaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El protocolo permite construir recomendaciones acordes al contexto político-administrativo.</li> <li>- El protocolo de recomendaciones permite proponer elementos de mejoras que son factibles de realizar.</li> </ul>
--	---

Expuesto lo anterior, a continuación se expone el instrumento de valoración y su estructura:

### **Instrumento de Valoración**

#### **1. Identificación**

<b>Nombre</b>	
<b>Profesión</b>	
<b>Trabajo actual</b>	
<b>Sector Laboral (Público, Privado, ONG`S, Organismos internacionales, etc.).</b>	
<b>Años de experiencia en el ámbito de evaluación</b>	
<b>País</b>	

#### **2. Indicaciones**

Estimado colaborador, en primer lugar agradecemos su participación en este proyecto en el marco del desarrollo de una tesis doctoral. En segundo lugar, comentarle que esta investigación tiene como finalidad establecer una **metodología de evaluación de impacto para programas de transferencias condicionadas** para países de América



Latina. Esta propuesta de evaluación busca ser alternativa a los diseños de evaluación de impacto que actualmente se adoptan para estos programas de desarrollo social (diseños experimentales y cuasi-experimentales).

Este instrumento que usted cumplimentará tiene la finalidad de recoger su valoración respecto a determinados elementos de la metodología de evaluación que se propone, la cual servirá como insumo para posteriormente hacer mejorar a ésta y conseguir una metodología refinada con mayores especificidades. La importancia de vuestra participación es que a través de su experiencia y praxis en materia de evaluación se puede obtener una valoración sobre aspectos técnicos, metodológicos y prácticos respecto de esta propuesta.

A continuación se dan a conocer las instrucciones para poder llevar a cabo el proceso de valoración:

- a) En el apartado N3 se dan a conocer algunos componentes de la metodología de evaluación los cuales serán sometido a valoración en el apartado N5. Así mismo, se dan a conocer los supuestos metodológicos en que se basa la propuesta. Es importante que pueda prestar atención a la propuesta en cuanto a la construcción del diseño, sus componentes y fases así como los criterios metodológicos que se proponen para determinar el impacto y establezca una mirada crítica respecto de éstos.
- b) En el Apartado N4 encontrará el instrumento de valoración de la metodología de evaluación (presentada en el apartado N3). Le pedimos pueda contestarlo con la mayor especificidad posible en tanto que esto permitirá pesquisar información relevante para hacer mejoras a la propuesta.
- c) En el apartado N5 usted podrá emitir comentarios, juicios y recomendaciones de carácter técnico, metodológico y práctico sobre la propuesta de evaluación. Este apartado cobra importancia en tanto que pesquisa información que en el apartado N5 puede quedar excluida.

Desde ya agradecemos su participación y tiempo invertido para colaborar en este proyecto. Una vez contestado este instrumento le pido pueda enviarlo al correo [pabloseg@ucm.es](mailto:pabloseg@ucm.es)

Así mismo, si durante el proceso de cumplimentación tiene alguna duda pueda escribir al mismo correo para clarificar información.

### **3. Propuesta Diseño de evaluación**

A continuación se presenta la propuesta de metodología de evaluación de impacto de programas de transferencias Condicionadas. Esta propuesta de evaluación se configura como una metodología alternativa a los enfoques que actualmente se utilizan para evaluar los efectos de programas de desarrollo social en la región de América Latina (diseños experimentales y cuasi-experimentales). Es una propuesta de evaluación basada en la teoría y es alternativa en tanto que se interesa por identificar elementos subyacentes y explicativos sobre la ocurrencia de resultados/efectos de la intervención y sobre el proceso de cambio. El propósito no sólo es identificar los efectos de una intervención, sino también determinar especificidad respecto a cuándo funciona la intervención, con quién y bajo qué contextos se prevén mejores resultados/efectos. Así mismo, es alternativo puesto que busca determinar el grado de contribución que el programa hace sobre los resultados/efectos observados (y por tanto, no recurre al enfoque de atribución, sino al análisis de contribución de Mayne) así mismo, la propuesta asume una generación causal en vez de causalidad lineal. La perspectiva de generación causal señala que aquellos elementos provocadores del cambio se encuentran en una dimensión subyacente a los individuos y que por tanto el cambio que se origina a partir de una intervención debe incluir dichos elementos. Esto cobra relevancia, por un lado, porque los fenómenos sociales son multidimensionales, no estáticos y de carácter contingente. Y por otro, porque en el análisis de políticas públicas es necesario tener conocimiento acerca de las especificidades de la intervención y sus efectos diferenciados en la población beneficiaria. Así se pueden tomar medidas respecto a la forma de implementar la intervención y su focalización. Dicho esto, la metodología de evaluación de impacto amplía los campos comprensivos sobre el funcionamiento de la intervención, reemplaza la pregunta de evaluación ¿la intervención funciona? por ¿cuándo funciona la intervención? ¿con qué sub-grupos de beneficiarios funciona mejor? Y ¿bajo qué contextos funciona la intervención?. Introduce elementos de análisis (caja gris) que permiten responder las preguntas de evaluación. Para ello adopta los supuestos de la Realistic evaluation de Pawson y

Tilley, incorporando elementos de análisis. Dichos elementos son Mecanismos (M) entendidos como elementos explicativos de un cambio. Se definen como los razonamientos (análisis individual) que realiza una persona beneficiaria de la intervención sobre los recursos que otorga el programa y la actitud resultante hacia éste. y Contextos (C) definidos como aquellos elementos sociales, culturales, territoriales, comunitarios, políticos, económicos, etc. que convergen en la intervención. También incluye el conjunto de reglas, normas y valores sociales que conviven en el espacio de intervención. Las condiciones contextuales son aquellos elementos que condicionan la provocación de un mecanismo explicativo (razonamiento), de esta manera mecanismos y contextos, en conjunto, pueden explicar el funcionamiento de una intervención. Tanto los mecanismos y contextos son elementos concebidos en la caja gris de procesos que esta metodología explora.

Esta metodología de evaluación basada en la evaluación contempla 4 fases: formulación de la teoría del programa, recogida y análisis de datos, establecimiento de especificidades de resultados/efectos y profundización en las explicaciones del cambio. En la fase **Elaboración de la Teoría del Programa** se construye, participativamente, la lógica secuencial de funcionamiento de la intervención incorporando todos los elementos que la conforman. En esta fase, se operacionalizan los Mecanismos y Contextos.

En la fase **recogida y análisis de datos**, se utilizan fuentes secundarias (base de datos del programa, datos socio-económicos y todos aquellos conducentes a medir resultados esperados). Por otro lado, se utilizan encuestas ad hoc a beneficiarios de la intervención para recoger datos sobre Mecanismos y Contextos (elementos explicativos del cambio). En la Fase **Establecimiento de especificidades de efectos/resultados** se identifican patrones de Mecanismos + Contextos =efectos /resultados, y con ello determinar con qué beneficiarios y bajo qué contextos la intervención es más eficaz. También permite identificar con que sub-grupos la intervención tiene bajos efectos o identificar que componentes de la intervención tienen mejor o peor funcionamiento.

En la fase **Profundización cualitativa de los Efectos/resultados**, se recurre a grupos focales con sub-grupos de beneficiarios con el propósito de obtener tendencias discursivas sobre el cambio y comprender, desde la posición de los beneficiarios, cómo han percibido el cambio y los elementos involucrados en el mismo.

### Supuestos metodológicos

Esta metodología concibe un conjunto de estrategias analíticas para establecer la causalidad contributiva de los programas de TC sobre los resultados/efectos:

- a) Seguimiento al proceso de implementación, con el propósito de establecer asociaciones plausibles entre la intervención y los resultados. Constatar una adecuada implementación en congruencia con el plan, es el punto inicial para tener argumentos sobre la funcionalidad del programa.
- b) Esta metodología no recurre a contrafactuales “tradicionales” para establecer el impacto de la intervención en tanto que no recurre a grupos de control sin intervención y/o estimaciones contrafactuales con valor cero para establecer efectos atribuibles a la intervención. Por el contrario, establece comparaciones subgrupales entre la población beneficiaria de la intervención lo que vendría a configurar los contrafactuales que servirán para establecer impactos. A partir de estas comparaciones se pueden determinar los efectos interactivos de la intervención e identificar con quién y bajo qué condiciones contextuales el programa genera mayores efectos. Estas comparaciones sub-grupales entre la población beneficiaria resuelve la complejidad práctica para establecer grupos de control. La particularidad de esta concepción es que los contrafactuales serán figuras que no poseen valor 0, sino que son parte de la intervención. Se establece la hipótesis que existirán sub-grupos de beneficiarios con determinados mecanismos y contextos que reaccionaran mejor que otros subgrupos con otros mecanismos y contextos.
- c) Profundización cualitativa, sobre los patrones de resultados y explicaciones del cambio. Para ello se plantea la realización de grupos de discusión con muestras de sub-grupos de beneficiarios que reporten las interacciones M-C-O con mejor eficacia. Así mismo, se sugiere realizar grupos de discusión con sub-grupos con resultados con baja eficacia para obtener información sobre explicaciones acerca del comportamiento de la intervención en estos casos. La importancia de esta fase es que, por un lado, permite obtener una mirada comprensiva de los resultados en grupos específicos en tanto que se podrán obtener tendencias discursivas y explicativas sobre los elementos que influyen en el cambio y, por otro lado, complementan los resultados cuantitativos de cara a obtener asociaciones plausibles sobre la contribución del programa.

Por otro lado, esta metodología de evaluación otorga una importancia fundamental a desarrollar un proceso evaluativo participativo. En este sentido, la inclusión de los stakeholders en la evaluación es un factor identitario de esta propuesta, en tanto que la evaluación se sitúa en el ciclo de políticas sociales y se define a través de los paradigmas del análisis de políticas públicas en donde las perspectivas pluralistas permiten comprender una realidad de manera más integral. Esta lógica posibilita desarrollar procesos que se validen por los actores involucrados, incentiva un trabajo interdisciplinario y multisectorial. La evaluación no es una cuestión de evaluadores, por el contrario es un hito que involucra a toda la gestión pública y a la ciudadanía.

#### Sobre los programas de transferencias condicionadas (TC).

A modo de contextualización, cabe señalar que los programas de Transferencias Condicionadas se enmarcan en las políticas de desarrollo social y tienen el propósito de fomentar el desarrollo de capital humano de las familias situadas bajo la línea de la pobreza. La intervención tiene como objetivo paliar la pobreza actual de familias en situación de pobreza y prevenir la pobreza futura a través del fomento de capital humano familiar. Dentro de las líneas de acción del programa se encuentra la entrega de recursos (monetarios y/o no monetarios) a un receptor de la familia (Adulto responsable) siempre que cumplan algunos compromisos adquiridos para la intervención. Dichos compromisos son asegurar la matrícula escolar de niños y niñas integrantes del grupo familiar, asistencia regular a la escuela, rendimiento escolar y, por otro lado, asegurar la asistencia regular a controles preventivos de salud, controles de salud neonatal, infantil y adolescente, atención perinatal si corresponde, nutrición, etc. Las condiciones específicas de los programas de TC dependen del enfoque que cada país le otorgue. Los fundamentos de las líneas de acción tienen relación con posicionar la educación y la salud como estrategias clave para el desarrollo de capital humano familiar. Y por otro lado, la entrega de transferencias condicionadas (recursos económicos y/o no económicos) se fundamenta, por un lado, en la mitigación de las carencias básicas al interior del grupo familiar y, por otro lado, a través de las transferencias se intenciona la promoción directa para acceder a los servicios de salud y educación, en tanto que se le otorga a las familias los recursos necesarios. **Dichos propósitos aspiran a asegurar que las familias no volverán a necesitar de esta asistencia social, en tanto que los programas de transferencias condicionadas**

además de paliar la pobreza actual buscan superar barreras futuras que perpetúen el estado de vulnerabilidad. Es por esta razón, que los ejes de condicionalidad se asocian a mejorar el capital humano de niños y jóvenes del grupo familiar a través de la educación y la salud, en primer orden, y variables de empleabilidad en segundo orden.

Propuesta metodológica para la evaluación de Impacto de Programas de Transferencias Condicionadas.

1. Objetivos de la evaluación

***Determinar los resultados/efectos que un Programa de Transferencias Condicionadas produce en las familias beneficiarias, en el corto, mediano y largo plazo.***

Para esta propuesta metodológica se introducen algunos objetivos específicos, los cuales permitirán profundizar y comprender las características de los efectos del programa:

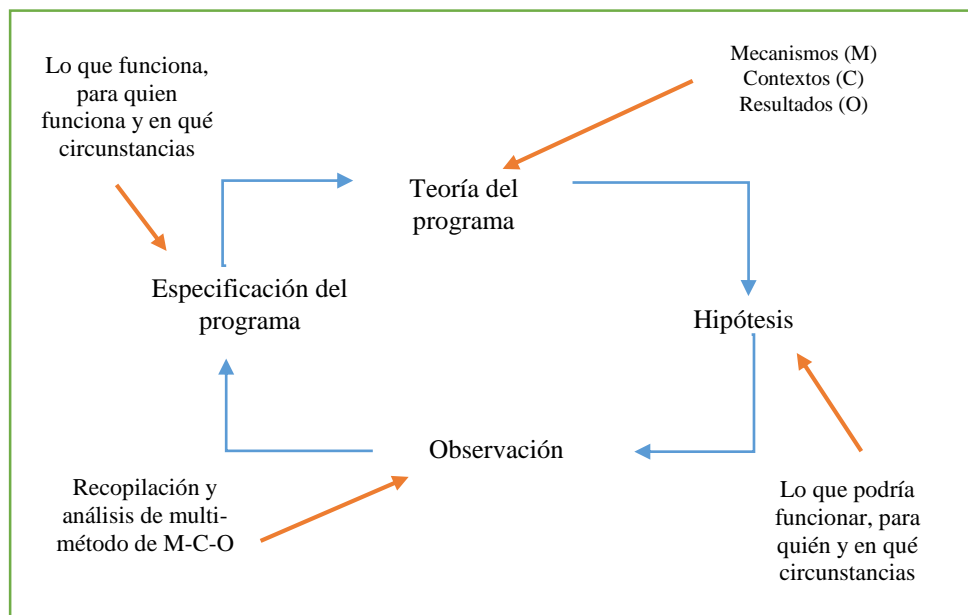
- a) ***Valorar el proceso de implementación de la intervención***, con el propósito de constatar el cumplimiento del plan de acción y su adecuación.
- b) ***Identificar las características sub-grupales de la población objeto en la que se producen los resultados/efectos del programa de Transferencias Condicionadas***, esto con el propósito de establecer comparaciones intragrupales sin la necesidad de recurrir a contrafactuales para establecer asociaciones plausibles entre la intervención y los impactos. Esto es identificar regularidades en las características de los beneficiarios, en los procesos subyacentes y patrones de resultados/efectos.
- c) ***Identificar las condiciones contextuales en que los efectos del programa de Transferencias Condicionadas generan mayores impactos***. Esto es determinar, por una parte, elementos culturales, educacionales y sociales de los beneficiarios y, por otra parte, elementos relacionados con las circunstancias en qué el programa se ejecuta tales como aspectos políticos, territoriales, macro-sociales y comunales, entre otros.

- d) **Identificar los mecanismos subyacentes que potencian la aparición de efectos atribuibles al programa de Transferencias Condicionadas.** Esto es elementos de razonamiento y creencias de los beneficiarios que predicen su respuesta hacia la intervención.
- e) **Identificar las interacciones entre mecanismos y condiciones contextuales que predicen mayores efectos en la población objeto y, establecer la contribución de la intervención sobre dichos efectos.** Esto es establecer especificidades de interacciones entre mecanismos subyacentes y condiciones contextuales en que el programa se comporta de mejor manera.

## 2. Fases de la evaluación.

Una vez establecido los objetivos de evaluación, la construcción del diseño de evaluación comienza con la adopción de la lógica de la rueda de la ciencia adaptada por Pawson y Tilley:

### Proceso de evaluación



Para los fines de este instrumento de valoración, sólo nos centraremos en los elementos de la teoría del programa y la Observación (recogida y análisis de datos).

#### Teoría del programa

#### **Objetivos de los programas de Transferencias Condicionadas**

Paliar la pobreza actual de familias en situación de pobreza

Fomentar el desarrollo de capital humano de las familias beneficiarias

#### **Líneas de intervención**

-entrega de recursos monetarios y/o no monetarios a las familias beneficiarias de forma periódica, siempre que se cumplan los criterios de condicionalidad.

-Acompañamiento técnico a las familias (adulto que asume la co-responsabilidad).

#### **Resultados/efectos esperados**

-Aumento del consumo hogar

-Adecuada distribución del consumo orientado a áreas de desarrollo de capital humano.

-Escolarización de hijos

-Adecuado estado de salud y nutricional según parámetros antropométricos.

#### **Elementos subyacentes explicativos del cambio (caja gris)**

La Teoría del Programa construida para esta evaluación centra su interés en determinar los Mecanismos (M) y las condiciones contextuales (C) vistos estos como dos supuestos que están a la base de la teoría del programa de los Programas de Transferencias Condicionadas (TC). Comprender, desde la teoría del programa, cómo actúan estos dos elementos para la consecución de efectos atribuibles a la intervención es el primer acercamiento para la construcción del diseño de evaluación.

Cabe señalar que al hablar de **Mecanismos (M)** se alude a elementos explicativos de un “cambio”. Los mecanismos (M) explican el funcionamiento de las cosas. En palabras sencillas los mecanismos son los razonamientos (análisis individual) que realiza una persona beneficiaria de la intervención respecto a un recurso (en este caso el recurso es el programa de transferencias condicionadas). Dicho razonamiento es el que determina, en parte, la respuesta que la persona tendrá hacia la intervención. Si el razonamiento hacia la intervención es positivo se espera que la respuesta sea positiva (adherencia). En definitiva dichos razonamientos provocan mecanismos de acción hacia el programa de Transferencias Condicionadas.



Por otro lado, **Contextos (C)** se entenderá como todo aquello que envuelve el escenario en que se desarrolla la intervención. No sólo se refieren a la simple localización espacial o geográfica o institucional en el que se enmarcan los programas de intervención. También se considera el conjunto de reglas, normas y valores sociales que conviven en el espacio de intervención. Las condiciones contextuales son aquellos elementos que condicionan la provocación de un mecanismo explicativo (razonamiento), de esta manera mecanismos y contextos, en conjunto, pueden explicar el funcionamiento de una intervención.

Para la formulación de la teoría del programa, en una primera instancia se hace una formulación basada en una revisión bibliográfica sobre los componentes del programa y los supuestos teóricos que están en su base.

A partir de la construcción de la teoría del programa se puede inferir que los Programas de transferencias condicionadas plantean que la educación es un elemento que permite que los niños y niñas de familias beneficiarias de la intervención aumenten sus competencias y, en el futuro, puedan configurarse como el capital humano del grupo familiar y con ello aminorar las consecuencias de la pobreza que los afecta en la actualidad y, superar la situación de pobreza futura. La hipótesis central es que si los niños y niñas se mantienen en el sistema escolar, acuden con regularidad y concluyen los grados de educación obligatoria estarán mejor preparados para afrontar el contexto social y económico por el que ingresaron al programa de transferencias condicionadas (Villa, 2001).

Por otro lado, se infiere que los Programas de Transferencias Condicionadas perciben la salud y la nutrición como activos de capital humano en el caso de la salud de niños y niñas y, por tanto, la línea de intervención en esta variable se justifica en la medida que contribuye a mejorar las condiciones físicas y cognitivas necesarias para el desarrollo integral de los individuos y, a su vez, mejorar el capital humano de éstos.

Teniendo claridad sobre estos elementos, se establecen algunas hipótesis de Mecanismos (razonamientos de los beneficiarios sobre los programas de transferencias).

#### Mecanismos (M)

- a) Lograr la adherencia (vinculación positiva) escolar de niños y niñas potencia su desarrollo integral.

- b) La educación es un estímulo para desarrollar las capacidades cognitivas de los niños y niñas.
- c) La educación es una herramienta que fomenta el crecimiento económico de una sociedad.
- d) La educación es un proceso gradual de adquisición de conocimientos y habilidades que potencia las capacidades del individuo y lo transforma en un agente productivo.
- e) La educación es una herramienta que fomenta la integración social de grupos excluidos.
- f) La asistencia escolar de niños y niñas fomenta la adquisición de valores asociados a la responsabilidad y el esfuerzo.
- g) La asistencia escolar regular previene la delincuencia de jóvenes y adolescentes (factor protector).
- h) La educación promueve la equidad y reducción de la pobreza
- i) La salud aumenta el bienestar de las personas.
- j) La educación primaria y secundaria de países en vías de desarrollo promueven el crecimiento económico.
- k) La adecuada nutrición, en los primeros años de niños y niñas, potencia su desarrollo cognitivo.
- l) Una adecuada nutrición predice una adecuada salud en niños y niñas, sanos, y con energía
- m) La adherencia (vinculación positiva) de los niños y niñas al sistema sanitario promueve el desarrollo físico.
- n) A mayor comprensión por parte del adulto receptor acerca de los objetivos de la intervención, mayor será la motivación para emprender las acciones comprometidas.
- o) Un Adulto responsable o familia que percibe la educación como una forma de superación y movilidad social, le dará valor a la escolarización.

El contexto (c) es otro componente elemental de la Evaluación Realista, en tanto que desde el punto de vista de la teoría del programa los mecanismos por sí solos no explican el funcionamiento de la intervención. Por el contrario, las condiciones contextuales son fundamentales en la medida en que inciden en el funcionamiento de

la intervención. En este sentido, se entiende que los mecanismos y sus efectos no son de carácter fijo sino más bien contingentes.

Por tanto, cabe establecer hipótesis sobre las condiciones contextuales que predecirían el cambio y una respuesta favorable de los beneficiarios hacia el programa:

#### Contextos (C)

- a) Una Tipología de familias podría ser un elemento explicativo respecto a qué familias reaccionan de mejor o peor manera a la intervención (cantidad de menores de edad objeto de intervención, edades de los niños y niñas objeto de intervención, etc.)
- b) Características del adulto responsable que asume las acciones comprometidas por la intervención. Podría hipotetizarse que en la medida que la cercanía entre el adulto responsable y los niños y niñas objeto de intervención sea mayor la reacción al programa será mejor. Así mismo, si el adulto responsable es familiar directo, padre o madre, la intervención reportará mejores resultados.
- c) La vinculación entre el adulto responsable y la comunidad escolar podría predecir mayor adherencia a la escuela. Un adulto responsable que conoce a la comunidad escolar, que se vincula habitualmente con profesores y directivos está mayormente informado de la situación escolar de niños y niñas objeto de la intervención e involucrarse mayormente en el proceso educativo.
- d) Vinculación entre técnicos encargados de ejecutar el Programa TC y adulto responsable o familias beneficiarias podría explicar mejores resultados. En la medida en que el profesional de trato directo con las familias sea percibido por éstos como una persona cercana, contenedora, confiable y competente la reacción hacia el programa podría ser positiva.
- e) Cercanía geográfica del centro educacional. Esto contribuye a la comodidad de las familias en términos de desplazamiento, monitoreo y vinculación.
- f) Cercanía geográfica de los centros sanitarios. Esto contribuye a la comodidad de las familias en términos de desplazamiento, monitoreo y vinculación.

- g) Adulto responsable o familias con mayor nivel educacional incide en una mejor valoración sobre la importancia de la educación y la salud.
- h) Personal Sanitario caracterizado como profesionales competentes y cercanos podría influir en una mejor adherencia a los centros sanitarios.
- i) Personal educativo caracterizado como profesionales competentes y cercanos podría influir en una mejor adherencia a los centros educacionales.
- j) Podría existir diferencia entre un adulto responsable que trabaja y uno que no lo hace. Esto a propósito del tiempo que dispone para cumplir y monitorear los compromisos asumidos para la intervención.
- k) Podrían existir diferencias en la respuesta hacia el programa entre niños y niñas de menor edad (infantes, niños) y los de mayor edad (adolescentes y jóvenes).
- l) Podrían existir diferencias en la respuesta hacia el programa entre niños y niñas objeto de la intervención según su sexo.
- m) Las familias beneficiarias o algún integrante participa en otros programas de desarrollo social o similar.
- n) A mayor vinculación del adulto receptor y/o familia con el sistema administrativo local (ayuntamiento, servicios sociales, etc.) mayor será la receptividad hacia la intervención.
- o) Podría existir diferencia en la adherencia y rendimiento escolar entre hijos que poseen rezago escolar e hijos que no.
- p) Necesidad del grupo familiar en recibir la transferencia condicionada, es decir, percibir la transferencia como una ayuda que resuelve contingencias cotidianas. Generalmente, el criterio de inclusión al programa TC es que las familias estén bajo la línea de la pobreza y que existan menores de edad en el grupo familiar. No obstante, se podría presumir que existen diferencias cualitativas entre el universo de beneficiarios de la intervención: familias con mayores necesidades, familias con más integrantes menores de edad y otros con menos. Dichas diferencias podrían generar diferencias en el grado de interés por recibir las transferencias condicionadas. Por tanto cabe observar tendencias subgrupales de acuerdo a sus niveles de pobreza y desigualdad.

### Recogida y Análisis de datos.

Para esta fase se propone un conjunto de estrategias analíticas conducentes a poder establecer asociaciones plausibles entre el programa y los resultados/efectos (cualidad contributiva de los programas sobre los impactos). La primera fase debe estar orientada a hacer un seguimiento del proceso de implementación de la intervención, al menos en tres momentos (en la fase inicial del programa, intermedio y final). Esto permitirá verificar el grado de ajuste de dicha implementación de acuerdo al plan, así como pesquisar barreras en su desarrollo. Si se logra establecer un adecuado ajuste en la implementación se podrán tener bajo control contingencias que puedan afectar en los resultados/efectos esperados. Dicho esto se sugiere establecer una hoja de ruta respecto de la implementación con indicadores de logros.

#### Plan de seguimiento

Plan de seguimiento	Indicadores
Adecuada focalización de la población beneficiaria	-las familias cumplen con los criterios de inclusión al programa.
Adecuada entrega de las transferencias condicionadas.	-Las familias reciben las transferencias condicionadas de acuerdo a los plazos que establece el plan del programa. -Las transferencias condicionadas se entregan siempre que se cumplan los criterios de condicionalidad.
Adecuada gestión técnica y administrativa del programa.	- El programa está activo de acuerdo al periodo que establece el plan (tiempo de duración de la intervención). - El asesoramiento técnico que recibe las familias se realiza de acuerdo a lo estipulado en el plan (periodicidad, acompañamiento, presencia de un técnico de intervención, etc.)
Adecuada coordinación del programa con entidades participantes de la intervención.	-Existe disponibilidad de servicios de salud para entregar atención médica y cupos disponibles de acuerdo a lo estipulado por el plan. -Existe disponibilidad de servicios de educación y cupos en centros educacionales (matriculas escolares disponibles).

	-funcionamiento técnico y administrativo de los centros de educación y salud.
-manejo de contingencias no previstas	- Barreras técnicas, administrativas y de la intervención que puedan afectar el funcionamiento del programa y su desarrollo de acuerdo al plan. -Barreras en otras áreas que puedan afectar el funcionamiento del programa. -barreras técnicas o administrativas en los servicios de salud y educacionales.

La segunda fase consiste en recoger datos sobre los resultados y efectos del programa. Se sugiere recurrir a fuentes secundarias para recoger información sobre matrícula escolar, registro de asistencia y desempeño escolar, datos de consumo hogar y distribución del gasto, índice de pobreza estado nutricional, registro controles de salud, estado perinatal. Estos datos se pueden obtener de los registros de los centros educacionales y de salud, y de los datos de caracterización socio-económica que los sistemas locales poseen.

Por otro lado, también es importante recoger datos relacionados con los elementos subyacentes (Mecanismos y Contextos) puesto que permitirá hacer los análisis contributivos. Para ello se propone aplicar una encuesta ad hoc a las familias beneficiarias, específicamente al adulto que asume la co-responsabilidad con el programa, cuyo propósito es precisamente pesquisar información de mecanismos y contextos. Dicha encuesta recoge datos cuantificables, por tanto es necesario previamente operacionalizar los Mecanismos y Contextos.

Una vez recogidos todos los datos necesarios, la siguiente fase es el análisis de éstos. Para ello se recurre a otra estrategia analítica: realizar comparaciones subgrupales con el propósito de identificar conjuntos de tendencias de interacciones M-C-O. Se asume que pueden encontrarse más de alguna tendencia en los resultados.

En esta etapa comparativa, se debe establecer una multiplicidad de combinaciones de variables, tanto de mecanismos, contextos y resultados para determinar las interacciones que demuestran mayor eficacia de la intervención. En cuanto al tipo de análisis se sugiere realizar análisis multivariantes. A través de estos análisis se espera identificar patrones de M-C-O que reporten mayor eficacia.

Posteriormente al establecimiento de patrones de M-C-O, se propone otra estrategia analítica orientada a profundizar en los resultados/efectos hallados y, específicamente, a la búsqueda de explicaciones relativas al proceso de cambio. Para ello se plantea la realización de grupos de discusión con muestras de sub-grupos de beneficiarios que reporten las interacciones M-C-O con mejor eficacia. Así mismo, se sugiere realizar grupos de discusión con sub-grupos con resultados con baja eficacia para obtener información sobre explicaciones acerca del comportamiento de la intervención en estos casos. La importancia de esta fase es que, por un lado, permite obtener una mirada comprensiva de los resultados en grupos específicos en tanto que se podrán obtener tendencias discursivas y explicativas sobre los elementos que influyen en el cambio y, por otro lado, complementan los resultados cuantitativos de cara a obtener asociaciones plausibles sobre la contribución del programa.

#### Sobre el informe de recomendaciones

La evaluación es considerada como parte del ciclo de una política cumple su funcionalidad por completo. Por un lado, valora la eficiencia y, por otro, contribuye a la toma de decisiones. Bajo esta lógica, cabe señalar lo fundamental que es el canal de comunicación entre el equipo técnico encargado de la evaluación y los gestores políticos encargados de mediar la toma de decisiones. No cabe duda que el éxito del rol de la evaluación depende de una multiplicidad de factores, la pertinencia e idoneidad de la evaluación y de la importancia que la gestión administrativa le otorgue a este proceso en tanto se destine recursos para esta praxis, se institucionalice la evaluación y se utilice como un insumo en los procesos legislativos, presupuestarios y de administración pública.

Desde esta perspectiva, el informe de resultados y el establecimiento de recomendaciones para la mejora de la intervención, que surgen de un proceso de evaluación, son considerados el primero eslabón de una cadena constitutiva de políticas basadas en evidencia, debido a que a partir de estos elementos el curso de una intervención puede ser orientada con fundamentos empíricos.

Respecto al proceso de formulación de recomendaciones esta propuesta considera dos líneas de acción que pueden contribuir a mejorar el ejercicio de informar lo que resulta de una evaluación. La primera línea de acción tiene relación

con responder a la pregunta ¿qué recomendar? Y la segunda línea de acción orientada a responder ¿cómo informar/recomendar?. Esto último cobra relevancia en tanto que los receptores de información deben comprender la función evaluadora como una práctica que permite la mejora de la gestión pública y de la intervención misma. Del mismo modo se deben establecer estrategias de comunicación para informar debido al carácter político, administrativo y técnico que envuelve un proceso evaluativo.

Para la primera línea de acción se sugiere que el proceso de elaboración de recomendaciones y sugerencias se realice a través de una estructura que permita desarrollar lineamientos en los diferentes ámbitos en que la intervención puede fortalecerse. Estos son aspectos asociados al objetivo que persigue la intervención, aspectos técnicos de su implementación y aspectos político-administrativos.

La tabla A resume los aspectos que deben considerarse para establecer un protocolo de recomendaciones en un informe de evaluación.

Tabla A Elementos para elaborar protocolo de recomendaciones

Ámbitos de actuación	Preguntas	Aspectos a considerar
<b>Técnicos</b>	<p>¿Qué aspectos técnicos de la intervención pueden fortalecerse?.</p> <p>¿Qué aspectos de la intervención deben mantenerse y/o enfatizarse a propósito de su eficiencia?</p> <p>¿Qué líneas de intervención se deben focalizar para aumentar su eficiencia?.</p>	<p>-Focalización de la intervención o de algunas de sus líneas de acción.</p> <p>-reformulaciones en los planteamientos de la intervención.</p> <p>-Rol de los profesionales técnicos de la intervención.</p> <p>-proceso de monitoreo.</p> <p>-Educación y comprensión del programa por parte de los beneficiarios.</p> <p>-Incidencia de las transferencias y sus características.</p> <p>-Características de las familias beneficiarias y del adulto receptor.</p>
<b>Políticos- Administrativos</b>	¿Qué aspectos de la política de desarrollo social puede reformularse?	-Relación de complementariedad con otros programas de desarrollo social.



		-Infraestructura relacionada con el funcionamiento del programa. -Mejoras en los dispositivos que se relacionan con la intervención (calidad de los organismos de educación, salud, servicios sociales, etc.). - nivel de coordinación y gestión administrativa local. -coordinación interministerial. -Coordinación con otros organismos involucrados en la intervención.
<b>Evaluación</b>	¿Qué aspectos técnicos de la evaluación realizada deben considerarse para una futura evaluación de la intervención?	-metodologías de Monitoreo. -Base de datos. -enfoques de evaluación. -Indicadores de resultados. -Recursos para la evaluación. -Plan de trabajo.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la segunda línea de acción relacionada con cómo informar es fundamental considerar elementos que aporten a estrechar un canal de comunicación definido, claro y centrado en la tarea. Para ello se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- ¿Quién o quiénes serán los receptores de la intervención?
- ¿cuál ha sido la demanda de evaluación que los solicitantes han establecido?.
- Los receptores tienen las competencias técnicas o administrativas para gestionar las sugerencias.
- ¿cuáles son las condiciones políticas, administrativas y técnicas para recepcionar adecuadamente las recomendaciones?
- ¿Cuáles son los canales de comunicación más adecuados para informar/sugerir?.

#### 4. Valoración del modelo

Sobre las consideraciones de la evaluación	Indique su opinión sobre cada una de las preguntas
De acuerdo a su experiencia, ¿qué actores, involucrados en una intervención, son más idóneos para ser considerados en un proceso de evaluación? ¿Qué actores pueden enriquecer la evaluación?	
¿Qué modificaciones haría usted a la teoría del Programa?	
¿Qué actores deberían considerarse para la formulación de la teoría del programa?	
Sobre Mecanismos (M)	Indique su opinión sobre cada una de las preguntas
En su opinión, los mecanismos (M) que se proponen ¿son lo suficientemente específicos?. Explique su opinión	
En su opinión, los mecanismos (M) ¿son claros de tal manera que no se genera confusión con los contextos?	
¿Qué otros mecanismos (M) incorporaría usted para aumentar la capacidad de análisis de los efectos de la intervención?	
Sobre Contextos (C)	Indique su opinión sobre cada una de las preguntas
En su opinión, los Contextos (C) que se proponen ¿son lo suficientemente específicos?	
En su opinión, los Contextos (C) ¿son claros de tal manera que no se genera confusión con los mecanismos (M)?	

¿Qué otros Contextos (C) incorporaría usted para aumentar la capacidad de análisis de los efectos de la intervención?	
<b>Sobre recogida y análisis de datos</b>	<b>Indique su opinión sobre cada una de las preguntas</b>
¿Las técnicas de recogida de datos son los suficientemente pertinentes, en tanto recoge los datos necesarios?	
A su juicio, ¿Qué técnicas funcionarían mejor para este diseño?	
Las técnicas de recogida de datos ¿son viables de utilizar considerando el contexto local? (disponibilidad de recursos, infraestructura, etc.?)	
¿Qué cambios haría a la metodología en cuanto a técnicas de recogida y análisis de datos?	
Según su opinión ¿Las técnicas permiten determinar la causalidad contributiva del programa?	
<b>Sobre las estrategias analíticas</b>	<b>Indique su opinión sobre cada una de las preguntas</b>
En la fase de análisis de datos, esta metodología plantea comparaciones subgrupales (grupos conformados por la población beneficiaria) para estimar los efectos de la intervención. Estas comparaciones actúan como contrafactuales. A diferencia de los enfoques experimentales y cuasi-experimentales no se requiere de contrafactuales o grupos de control que no hayan recibido la intervención. La hipótesis de estas comparaciones es que	

<p>existirán subgrupos con determinadas características que reportaran mejores efectos que otros subgrupos. Dichas características son fundamentales para determinar con quién funciona la intervención, cuándo y bajo qué contextos.</p>	
<p>Esta metodología plantea un análisis de contribución del programa sobre los efectos en la población. Se aleja del paradigma de atribución en tanto que es una evaluación basada en la teoría del programa y se interesa en identificar, explicar y fundamentar el grado de contribución que la intervención tuvo en los efectos observados. Por definición los resultados se ven influenciados por las acciones del programa y por factores externos. El análisis de contribución cobra sentido en el campo de las ciencias sociales en tanto los fenómenos sociales son sistemas abiertos, contingentes y multi-causales. El análisis de contribución se orienta a argumentar el grado en que el programa incide en los efectos y se valida con la búsqueda de patrones de resultados.</p>	
<p>Se plantea una triangulación metodológica. Por un lado, análisis multivariantes para comparaciones subgrupales y determinar efectos de la intervención. Por otro lado, grupos de discusión para profundizar en los</p>	

<p>resultados hallados a través de grupos focales con beneficiarios en tanto identifica tendencias discursivas que permiten consolidar información sobre los efectos de la intervención.</p> <p>Por otra parte, como es una evaluación basada en la teoría del programa se utilizan entrevistas semi-estructuradas, análisis documental y encuestas ad-hoc para la construcción de la teoría del programa y sus componentes.</p>	
<p>La Validez Interna de esta evaluación se asegura con la Operacionalización de las variables independientes (mecanismos, contextos y variables sociodemográficas) reflejadas en la Teoría del Programa.</p>	
<p>Validez externa: Esta metodología se orienta a encontrar especificidades de resultados y a partir de éstas buscar patrones de resultados que permitan su generalización.</p>	
<p>En relación a estos supuestos metodológicos, ¿cree que es posible identificar la contribución que el programa tendrá sobre los efectos/resultados? ¿Qué problemas visualiza de esta metodología en cuanto a su validez interna?</p>	
<p>¿Visualiza otras dificultades en esta metodología que deben ser consideradas para hacer ajustes a la propuesta metodológica?</p>	

Sobre Protocolo de Recomendaciones	Indique su opinión sobre cada una de las preguntas
¿Qué otros elementos de actuación, además del técnico, político-administrativo y de evaluación, consideraría para conformar un protocolo de recomendaciones?	
A su juicio, los lineamientos planteados para construir un protocolo de recomendaciones ¿son los necesarios e idóneos?	
A su juicio, ¿qué aspectos deben considerarse para construir un buen protocolo de recomendaciones?	
A su juicio, cuáles son las barreras para establecer recomendaciones en un proceso evaluativo?	
A su juicio, ¿qué ventajas otorga la creación de un protocolo de recomendaciones?	

##### 5. Comentarios Finales (de carácter técnico, metodológicos, etc.).

<p>a) En base a su experiencia en materia de evaluaciones, ¿qué aspectos técnicos, administrativos, metodológicos u otros deben considerarse en este diseño para asegurar un adecuado proceso evaluativo?</p> <p>b) ¿Qué otras recomendaciones podría aportar para mejorar este diseño de evaluación?</p>
---

## **2. Características del panel de evaluadores**

Tal como se ha mencionado en apartados anteriores, el panel de evaluadores se define como el conjunto de profesionales y técnicos que se dedican y/o poseen experiencia en procesos de evaluación de políticas y programas sociales en diversos países de América Latina. Dicha característica del panel es fundamental para el proceso de valoración del modelo de evaluación debido a que se presume que sus experiencias en materia evaluativa permiten obtener perspectivas analíticas fundadas en la práctica y el conocimiento in situ, las cuales complementan el cuerpo teórico de la propuesta metodológica.

Otra característica importante del panel, es que los actores que lo constituyeron provienen de diferentes países de la región y su profesión o construcción del conocimiento se relaciona con diversas áreas tales como la sociología, la economía, la psicología y la politología. Estas características permitieron obtener diferentes miradas comprensivas acerca de la metodología de evaluación debido a que cada uno de ellos se posicionó desde su experiencia en temas de evaluación, desde su área de conocimiento y ejercicio profesional. La totalidad de los actores que conformaron el panel de expertos desempeña labores en áreas de evaluación de algún programa o conjunto de programas sociales y/o se dedican a la academia e investigación evaluativa, ya sea desde el sector público, privado u organismos internacionales.

Considerados dichos criterios, se construyó el casillero tipológico con el propósito de controlar la heterogeneidad de la muestra. Así mismo, se tuvo en cuenta las circunstancias y el modo de aplicación del instrumento: aplicación vía correo electrónico, la distancia geográfica de los actores participantes y la disponibilidad de éstos para acceder a participar del proceso de valoración. Dicho esto, el panel de expertos se conformó por 28 actores intentando alcanzar la mayor heterogeneidad posible. La tabla 22 muestra las características del casillero tipológico

Tabla 22: Casillero tipológico panel de evaluadores

		LUGAR DE PROCEDENCIA DEL PANEL DE EXPERTOS											
		Chile	Argentina	Perú	México	República Dominicana	Colombia	Ecuador	Bolivia	Costa Rica	Brasil	Puerto Rico	Uruguay
METODOLOGIA EVALUATIVA UTILIZADA POR LOS EVALUADORES EN SU TRAYECTORIA	CUALITATIVISTAS	2	2	1	1		2		1	1	1		
	CUANTITATIVISTAS	3	2	2	2	1	3	1			1	1	1

Fuente: Elaboración Propia



En cuanto a las características particulares de los integrantes del panel de evaluadores, resulta interesante destacar algunos aspectos que ayudan a entender la heterogeneidad de éstos y el valor que posee su participación en el proceso de valoración del modelo de evaluación. La tabla 23 muestra una caracterización de los actores participantes.

Tabla 23: caracterización del panel de evaluadores

<b>Participantes</b>	<b>País de Procedencia</b>	<b>Profesión</b>	<b>Institución a la que pertenece</b>	<b>Años de experiencia en materia de evaluación</b>
<b>Andrea Peroni</b>	Chile	Socióloga	Universidad de Chile /RELAC Chile	20
<b>Natalia Obilinovic</b>	Chile	Socióloga	Encargada de Evaluación de programas, Fundaciones de las Familias, Dirección Sociocultural de la Presidencia de Chile.	5
<b>Mónica Parentelli Tacari</b>	Chile	GEÓGRAFA (CON MAESTRIAS EN DEMOGRAFÍA Y GESTIÓN DE POLITICAS PÚBLICAS)	Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda/Chile.	20
<b>Santiago Poy</b>	Argentina	Sociólogo	Docente	5
<b>Cecilia Beloqui</b>	Argentina	Ciencia política	Sector público	3 años y medio
<b>Laura Garcés</b>	Argentina	Trabajadora Social	Universidad Nacional de San Juan	18
<b>Pablo Rodríguez-Bilella</b>	Argentina	Sociólogo	Universidad Nacional de San Juan /Conicet	15
<b>Patricia Bracamonte</b>	Perú	Psicóloga	ONUSIDA	15

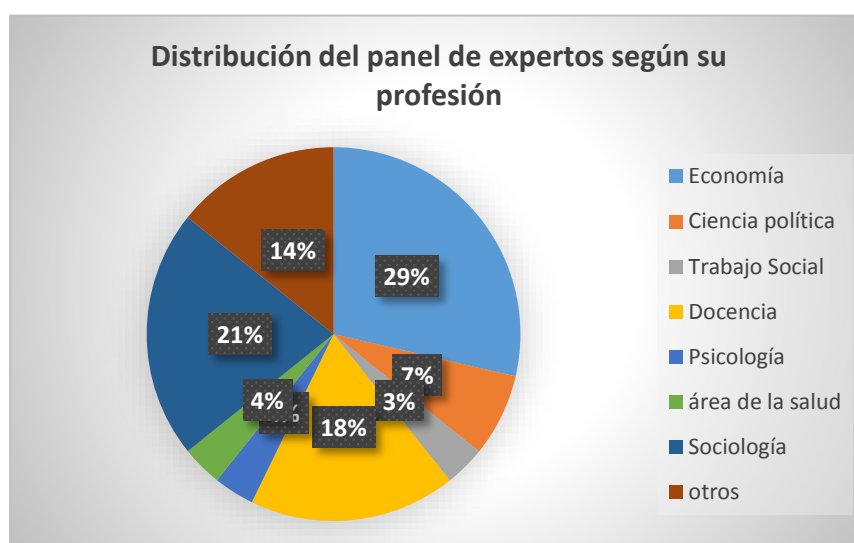
<b>Juan Pablo Oparco Balboa</b>	Perú	Nutricionista	Instituto Nacional de Salud	9
<b>Gaby Narváez</b>	Colombia	economista	Fundación para el desarrollo empresarial /evaluadora de proyectos sociales	9
<b>Imelda Arana Saenz</b>	Colombia	Docente	Consultora independiente	10
<b>Keri Culver</b>	Colombia	Socióloga	Consultor privado	15
<b>Guillermo torres</b>	Colombia	Sociólogo	Consultor independiente	38
<b>Carolina Suarez</b>	Colombia	Ciencia Política	Econometría consultores	6
<b>Mónica Orozco</b>	México	Maestría en estadística	Consultora internacional y Presidenta de GENDERS AC	20
<b>Antonio Narváez</b>	Ecuador	Coordinador de planificación estratégica	ONG de educación popular	3
<b>Mario Torrez</b>	Bolivia	economista	Sector público y privado	5
<b>Sonia Mora</b>	Costa Rica	Docente	Asesora Nacional de Capacitación	10
<b>Hernán Rodríguez Minier</b>	Brasil	Economía y desarrollo	Universidad Autónoma de Santo Domingo	7
<b>Myrna Rivas</b>	Puerto Rico	docente	Universidades públicas y privadas	20
<b>Annalisa Staffa</b>	República Dominicana	Analista	Directora de estrategia y calidad programática en World Vision	5
<b>Felipe Castro</b>	México	Economista	Colaborador Banco Mundial	10
<b>José Antonio Mejía</b>	Brasil	Economista	Banco Interamericano del desarrollo	20

<b>Alejandro Bardales</b>	Perú	Administrador de Empresas	Colaborador Banco Interamericano del Desarrollo	25
<b>Myriam Cardozo</b>	México	Académica/investigadora en temas de evaluación de programas sociales.	Universidad Autónoma de México	25
<b>Rolando Franco</b>	Uruguay	Académico/investigador en temas de evaluación de programas sociales	Facultad latinoamericana de Ciencias sociales FLACSO/colaborador CEPAL	25
<b>Osvaldo Larragaña</b>	Chile	Economista/académico de la Universidad de Chile	Coordinador área de equidad de la oficina del PNUD en Chile	20
<b>Dante Contreras</b>	Chile	Economista/Académico Universidad de Chile	Investigador temas evaluación de impacto	20

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, se señala que de la totalidad de los participantes el 28,5% proviene del área de la economía, el 7,4% de la ciencia política, el 3,5% de trabajo social, 17,8% de la docencia académica, 3,5% de la psicología, 3,5% del área de la salud y el 21,4% de la sociología. El gráfico 5 esquematiza la distribución de los participantes según su profesión.

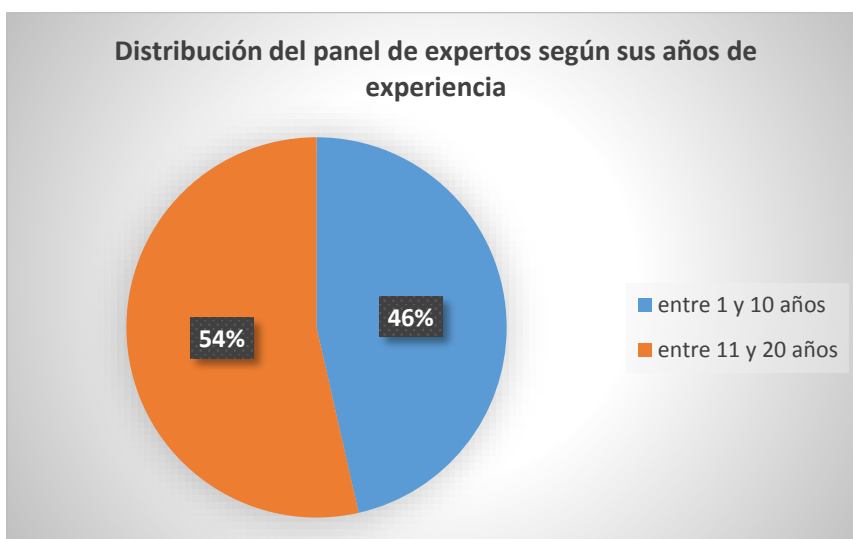
Gráfico 5: Panel de evaluadores según su profesión



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a los años de experiencia de los participantes en temáticas de evaluación se indica que el 46,4% posee experiencia entre 1 y 10 años y el 53,5% posee entre 11 y 20 años de experiencia. El gráfico 6 esquematiza la distribución de los participantes según los años de experiencia en evaluación.

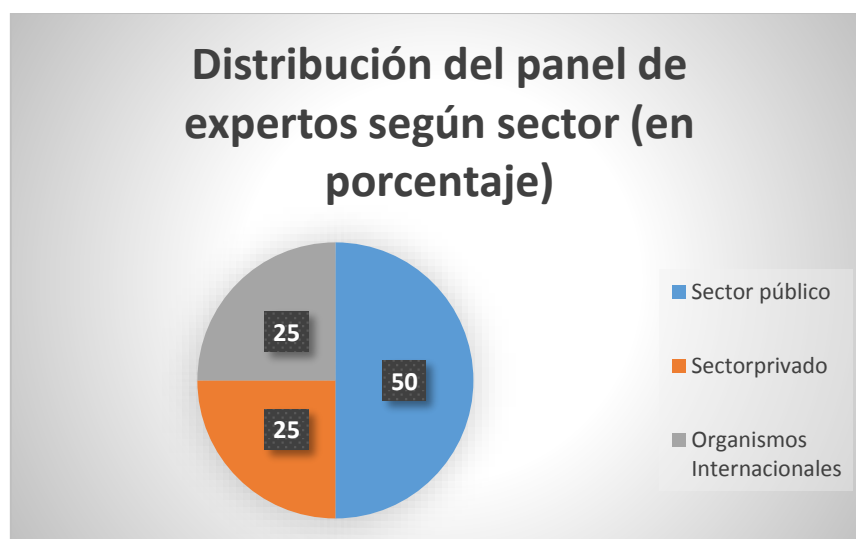
Gráfico 6: Panel de evaluadores según años de experiencia en materia de evaluación



Fuente: Elaboración propia.

Por último, se indica que la conformación del panel intentó una distribución de acuerdo al sector en el que se desempeñan laboralmente, en tanto que las experiencias profesionales pueden fortalecerse por esta característica. Así, el 50% de los expertos pertenece al sector público (universidades estatales, instituciones públicas, órganos y servicios ministeriales, entre otras.), el 25% proviene del sector privado (consultoras independientes y Ongs) y el 25% de organismos internacionales, específicamente del Banco mundial, ONU y el Banco Interamericano del Desarrollo). El gráfico 7 muestra la distribución según este criterio.

Gráfico 7: Panel de evaluadores según sector de trabajo



Fuente: Elaboración propia.

### 3. Proceso de valoración

Este apartado cobra relevancia para la investigación debido a que se dan a conocer apreciaciones respecto al proceso valorativo de la metodología de evaluación y de la trastienda del proceso. Estos aspectos ponen en relieve los avatares de la práctica investigativa y se reconoce su valor pedagógico en tanto que concluye reflexiones acerca del trabajo de campo de esta investigación.

Para ello se expone el proceso de valoración de manera secuencial hasta llegar a la obtención de los reportes valorativos por parte del panel de expertos.

Una vez construido el instrumento de valoración y luego de haber conseguido un método de recogida lo más conciso posible en su forma y específico en su contenido, comenzó el proceso de definición de la muestra y su contactación.

En cuanto al establecimiento del panel de evaluadores y considerando los criterios de inclusión: heterogeneidad en cuanto al área de conocimiento (profesión) y heterogeneidad en la procedencia (países de América Latina), se procedió a la identificación de eventuales participantes. La búsqueda comenzó a través de informes de evaluación de programas de desarrollo social que se hayan realizado en diversos países de América Latina e identificar el equipo técnico que lideró el proceso. A partir de esto, se estableció una lista de posibles

evaluadores que habían participado en evaluaciones en diferentes países y pertenecientes a diferentes organizaciones tanto públicas como privadas (ministerios, servicios sociales, organismos internacionales, consultoras, etc.). Paralelamente a esta estrategia, se identificaron académicos de universidades de América Latina que estuvieron vinculados a procesos de evaluación de políticas y/o programas sociales. A todos ellos se les envió un correo electrónico solicitando su colaboración para valorar el modelo de evaluación.

La respuesta por parte de este grupo de participantes fue baja en tanto que un porcentaje muy reducido aceptó participar. Tras el proceso, se logran identificar algunas barreras que pudieran explicar dicha situación:

- Lo impersonal que puede resultar la comunicación vía correo electrónico en un proceso de investigación.
- La lejanía física, la cual dificulta establecer comunicación directa y eficaz entre el investigador y los eventuales participantes.
- Inexistencia de una vinculación previa que permitiera generar un canal de comunicación eficaz para que los participantes aceptaran constituir el panel de expertos.

Ante este escenario, se establece una nueva estrategia de vinculación con el medio, a través de un organismo que fuera familiar para los potenciales evaluadores. El investigador, a través de la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de América Latina y El Caribe – RELAC, y bajo previa coordinación con el comité ejecutivo de la organización y el apoyo de éste, envía la solicitud de colaboración al colectivo de evaluadores adherentes a esta red con presencia en diversos países de la región. Dicha estrategia permite obtener una mayor recepción por parte de profesionales y técnicos que se dedican a evaluar programas de desarrollo social.

Cabe señalar que RELAC es una red que unifica diferentes redes de evaluación existentes en muchos países de América Latina, entre las que destacan la red de Chile, Perú, Argentina, Brasil, México, Ecuador, República Dominicana, Puerto Rico, Bolivia, Colombia, Costa Rica y Santo Domingo, entre otras. Esta red de redes está orientada al fortalecimiento de capacidades, experiencias y profesionalización de la evaluación en América Latina y El Caribe. Bajo este panorama, es que RELAC se convirtió en un apoyo

fundamental para contactar a evaluadores de la región y posicionar esta colaboración como un proceso que contribuye a potenciar estudios en materia de evaluación.

Una vez establecida la contactación con posibles evaluadores, se les envía correo electrónico dando a conocer el objetivo de la valoración y se adjunta el material necesario para llevar a cabo dicha tarea. Finalmente, 28 evaluadores concretan su participación a través de la cumplimentación del instrumento de valoración.

Por otro lado, se señala que el proceso de valoración se desarrolló en un plazo de dos meses, entre los meses de julio y agosto de 2016. Durante todo el proceso, el investigador estuvo en coordinación con el panel de evaluadores ante el surgimiento de dudas o inquietudes para la adecuada cumplimentación del instrumento.

Finalizado el proceso de valoración se reconoce la dificultad para obtener una muestra con mayor tamaño, no obstante se pone en valor las ganancias obtenidas a través de la alianza con RELAC en tanto permitió constituir un panel procedente de 11 países de América Latina y de diferentes áreas del conocimiento. Dicha constitución brinda una valoración que incorpora diversas perspectivas analíticas y visiones pluralistas que consideran las realidades locales de la región.

## CAPITULO 9

### Ajustes a la metodología de Evaluación

#### 1. Metodología de Análisis

En cuanto a la metodología de análisis de los instrumentos de valoración, se señala que ésta es de carácter cualitativo ya que el propósito fue recoger apreciaciones del panel de evaluadores para hacer ajustes a la metodología de evaluación. Para ello se realizó un análisis de contenido de los 28 instrumentos de valoración para obtener resultados descriptivos sin obviar la subjetividad y experiencia de los evaluadores.

Cabe señalar que el análisis de contenido es una técnica que permite hacer inferencias basadas en características específicas que el investigador identifica como objetivas (Hostil, 1969). En este sentido, es un método de investigación que proporciona inferencias válidas y confiables a base de su contexto (Krippendorff, 1980). Además, el uso del análisis de contenido, permite identificar tendencias en la comunicación, esto es relevante para los fines del análisis del instrumento de valoración, puesto que se obtuvo la direccionalidad de los relatos (apreciaciones), las intenciones y apelaciones respecto a las dimensiones de interés. De este modo, el propósito fue conseguir nuevos conocimientos y nuevas formas de ver la metodología de evaluación y realizar ajustes a ésta (Ruiz, 2009).

El análisis de contenido consiste en la descomposición o fragmentación de los textos de análisis en unidades constitutivas y su posterior codificación según un sistema de categorías, generalmente preestablecido por el investigador. Es un método inductivo, el cual permite la construcción de teoría a través del mismo. No obstante, el procedimiento está presidido por la configuración de un sistema de categorías según el interés del investigador. Así, éste decide cual es el valor del texto, cómo se fragmenta y cómo se clasifican los fragmentos (Tuson, 1997). Una vez fragmentada y codificada la unidad de análisis (textos) se aplican distintas técnicas de análisis. Para los fines de este estudio, el análisis se centra en el contenido manifiesto de los relatos con propósitos descriptivos.

En el análisis de contenido encontramos distintos tipos según el alcance de los objetivos perseguidos por el mismo o de las características de los textos analizados. Un



tipo de análisis de contenido especialmente interesante para el análisis de los discursos producidos en contextos de investigación en que los discursos son provocados, como lo es en esta tesis, a través de los instrumentos de valoración, es el análisis temático. Éste se centra en los temas o tópicos en torno a los que se desarrolla el discurso. La selección de los tópicos pertinentes, el orden de su aparición, el tiempo dedicado a cada uno de ellos, las relaciones que se establecen entre los distintos temas o su modo de aparición (espontánea o sugerida), son cuestiones muy importantes para la caracterización de los discursos. (Van Dijk, 2005). Cabe señalar que la caracterización de la estructura de los relatos no intenta reducirlos, sino más bien intenta una ampliación de la información con el propósito de generar nuevos conocimientos y comprensión acerca del objeto de estudio.

Dicho esto, el primer paso para el análisis fue la categorización de aquellos elementos que despertaran interés puesto que contribuyen a generar conocimientos, los cuales más tarde proporcionarían lineamientos para los ajustes del diseño. Esta categorización previa al análisis se constituyó de 8 categorías:

- a) Mecanismos (M)
- b) Contextos (C)
- c) Teoría del Programa
- d) Estrategias analíticas
- e) Recogida y análisis de Datos
- f) Protocolo de Recomendaciones.
- g) Diseño de Evaluación (Aspectos generales)

Estas categorías de análisis tienen directa relación con los componentes de la propuesta metodológica que se someten a valoración para alcanzar un modelo ajustado, viable y con sentido de aplicabilidad en la región. La tabla 24 muestra las categorías de análisis y su definición.

Tabla 24 Categorización de Análisis

Categorías	Definición
Mecanismos (M)	Elementos que refieren al componente "Mecanismo (M)" del diseño de evaluación, sugerencias en la clarificación, modificación o incorporación de nuevos elementos de Mecanismo.
Contextos (C)	Elementos que refieren al componente "Contexto (C)" del diseño de evaluación, sugerencias en la clarificación, modificación o incorporación de nuevos elementos de contexto.
Teoría del Programa	Elementos que refieren a la Teoría del programa, sugerencias en la clarificación, modificación o incorporación de nuevos elementos para la construcción de la Teoría del Programa.
Estrategias analíticas	Elementos que refieren al conjunto de métodos y análisis para determinar la contribución que los programas hacen sobre el impacto observado.
Recogida y análisis de Datos	Elementos que refieren a la recogida y análisis de datos en el diseño de evaluación, sugerencias en la clarificación, modificación o incorporación de nuevos elementos y técnicas.
Protocolo de Recomendaciones.	Elementos que refieren al componente "Protocolo de recomendaciones " del diseño de evaluación, sugerencias en la clarificación, modificación o incorporación de nuevos elementos para la formulación de un protocolo de recomendaciones.
Diseño de Evaluación (Aspectos generales)	Apreciaciones, sugerencias y comentarios sobre aspectos generales del diseño de evaluación.

Fuente: Elaboración propia

Posterior a la categorización, se constituyó la unidad de análisis, que para esta investigación la conforman los 28 instrumentos de valoración de la metodología de evaluación. La tarea principal del análisis fue codificar la información de los instrumentos (relatos, citas, párrafos) de acuerdo a las diversas categorizaciones. Para ello se utilizó el software informático QDA (Qualitative Data Analysis)- Atlas ti. A partir de la codificación

se obtuvieron un total 173 citas. La tabla 25 muestra la distribución de las citas y recuento cuantitativo de las citas obtenidas de la unidad de análisis.

Tabla 25 Recuento de citas distribuidas según las categorías de análisis

Categorías de análisis	Número de citas
Mecanismos (M)	28
Contextos (C)	28
Teoría del Programa	11
Estrategias analíticas	40
Recogida y análisis de Datos	26
Protocolo de Recomendaciones.	31
Diseño de Evaluación (Aspectos generales)	9
<b>TOTAL</b>	<b>173</b>

Fuente: Elaboración propia.

## 2. Resultados y Hallazgos.

En este capítulo se exponen los hallazgos obtenidos del análisis de los instrumentos de valoración. Para mayor comprensión los resultados se presentan de acuerdo a las 7 categorías de análisis: Mecanismos, Contextos, Teoría del Programa, estrategias analíticas, Recogida y Análisis de Datos, Protocolo de Recomendaciones y Diseño de Evaluación.

### a) Mecanismos (M)

En cuanto a esta categoría, se indica que las valoraciones se orientaron a tres líneas argumentativas. Por un lado, una línea valorativa relacionada con sugerencias de modificación de mecanismos, por otro lado incorporación de nuevos elementos y, finalmente, sugerencias de clarificación y/o especificación de componentes para su mayor comprensión. La línea de modificación posee apreciaciones que sugieren cambiar elementos en tanto éstos no son adecuados o pertinentes para la dimensión. Dentro de esta línea, se observan sugerencias de modificaciones de enunciados de Mecanismos del Programa de Transferencias Condicionadas puesto que a juicio del panel pueden solaparse o confundirse con elementos de Contextos (C). Así mismo, otra valoración en

esta misma línea invita a reflexionar sobre el alcance de la evaluación y su capacidad para validar la alta cantidad de hipótesis que el diseño de evaluación propone. Frente a esta inquietud, si bien es cierto que el diseño construye una alta cantidad de hipótesis, la forma de recogerlas a través de un cuestionario ad hoc simplifica su recogida sin que esto signifique reducir la cantidad de supuestos. En la misma línea defensora de mantener la cantidad de hipótesis, se señala que el diseño se orienta a identificar la mayor cantidad de configuraciones de M-C-O que mejores resultados genere y, por ende, debe existir un abanico lo suficientemente amplio para hallar configuraciones adecuadas.

A continuación se adjuntan algunos verbatim que dan cuenta de dichas apreciaciones y sugerencias relacionadas con la modificación de Mecanismos (M):

*(h) e (i) son muy amplios y seguramente incluyen a varios otros...*

*Me parecen un poco generales...*

*Son demasiado amplios, creo que se debería acotar un poco más el alcance me parece bastante ambicioso validar todas esas hipótesis...*

Por otro lado, en la línea valorativa que sugiere incorporaciones de nuevos elementos, se destacan aquellas relacionadas con considerar Mecanismos del programa que no fueron considerados en el diseño inicial, tales como:

- Actitud de los beneficiario hacia el programa: el razonamiento que el receptor y o la familia pueda tener hacia la intervención puede predecir el nivel de compromiso a participar.
- La relación de necesidad del receptor con su nivel de motivación para participar del programa. Es probable que dentro de la población de beneficiarios existan familias con mayores necesidades y si éstas perciben el programa como un medio de superación y/o ayuda se podría predecir que su compromiso será mayor.
- La concepción de la salud/educación como un derecho más que una necesidad. Se podría predecir que una familia o adulto receptor que conciba la educación y la salud como un derecho inherente posea un mayor compromiso con el programa y el cumplimiento de las condicionalidades sea alta.

- El costo/beneficio de ser beneficiario del programa y de cumplir con las condicionalidades que éste exige. El razonamiento de las personas acerca de lo que gana y pierde al ser beneficiario del programa puede predecir su nivel de compromiso con la intervención.
- Las ganancias a las que accede una familia si los hijos asisten al colegio (beneficios estatales).
- Las aspiraciones que los padres o el adulto receptor tiene para sus hijos. Los padres que aprecien la educación y la salud de sus hijos puede predecir un mayor compromiso con la intervención y con el cumplimiento de las condicionalidades.
- La percepción de la escuela como un espacio de sociabilización y de encuentro con pares.
- Percepción de la escuela como un espacio que resuelve asuntos vitales de la familia o de los hijos.
- Asistir a la escuela permite que los hijos se alimenten allí.

A continuación se adjuntan algunos verbatim que dan cuenta de apreciaciones y sugerencias relacionadas con la incorporación de nuevos Mecanismos (M):

*Si las familias o padres de familia reconocen tanto la salud como la educación como un derecho, no como una necesidad o favor...*

*Algún tipo de mecanismo relacionado con que a mayor necesidad por parte del adulto receptor del bien que se transfiere, mayor será la motivación para emprender las acciones comprometidas...*

*Indagar sobre el costo beneficio de recibir una TMC, es decir, analizar la decisión de cumplir la condición para recibir el bono versus destinar ese tiempo en alguna actividad laboral por ejemplo...*

*Identificar algunos mecanismos de distinción según género, aunque es un poco cuestionable, existen brechas de género que las TMC pueden ayudar a reducir, tanto en salud como educación...*

*Si es que van a ser utilizados en algún tipo de instrumento de recolección de información por parte de los beneficiarios el lenguaje utilizado debe ser mucho más simple...*

*Podrían simplificarse en cantidad y en una redacción sencilla de manera de hacerlos bien entendibles...*

*Asistir al sistema escolar permite que los alumnos se alimenten balanceadamente durante la semana...*

*Que los NNAs asistan al sistema escolar permite a sus padres salir a trabajar en esos horarios...*

*Que los NNA asistan al sistema escolar les permite acceder a beneficios estatales...*

*Mirar en qué medida, por ejemplo, la escuela se vincula con pertinencia a la resolución de asuntos vitales lo cual le daría una visión de calidad...*

*El acceso a servicios de salud mejora la educación de la madre para nutrir mejor a los niños...*

*Valoración de beneficio monetario: Familias que consideran que el pago no compensa el esfuerzo de enviar al niño a la escuela o centro médico...*

Por último, respecto a la línea valorativa orientada a clarificar y/o especificar elementos se indica que ésta sugiere especificar algunos Mecanismos en tanto que los enunciados son generales y al momento de recoger datos sobre éstos puede ser complejo. En esta línea se sugiere la operacionalización de los Mecanismos ya que es esencial para que el diseño de la evaluación sea claro, oportuno y pueda tener la capacidad de valorar los efectos de la intervención. Así mismo, se sugiere clarificar algunos enunciados que son claves para su recogida y su relación con la medición de resultados, tales como:

- Especificar a qué se refieren los enunciados que hablan de “adecuada nutrición” o “adecuada salud”, es decir, establecer lo que la intervención entiende por adecuada nutrición o adecuada salud. En este sentido, es importante fijar medidas antropométricas que el programa determina como indicador de resultados esperados.
- Clarificar los mecanismos “c”, “e”, “g”, “j” y “h” puesto que no tienen una relación concreta y puede ser difícil su operacionalización.
- Los Mecanismos “d” y “j” se plantean como enunciados que pueden escapar del razonamiento de los beneficiarios y posicionarse en un nivel teórico.
- Hacer diferenciación entre los mecanismos que el adulto receptor pueda tener y los razonamientos de los hijos, relacionados con el valor de la educación y la salud.
- Clarificar el término “adherencia al programa”.
- Utilización de lenguaje claro, comprensivo y adecuado para las familias y su nivel socioeducativo.

A continuación se adjuntan algunos verbatim que dan cuenta de apreciaciones y sugerencias relacionadas con la clarificación de Mecanismos (M):

*Creo que algunos van más allá de ser "...razonamientos que realiza una persona beneficiaria..." y son enunciados, por ejemplo el (d), (j)*

*Pero resulta que el individuo, por ejemplo, en el seno de una familia, no "opera" solo, siempre está en interacción. Por ejemplo: un papá, que es quien recibe o administra los recursos, puede estar convencido de algo pero algunos de sus hijos o su esposa no lo están, lo cual puede dificultar la implementación de lo propuesto por PTC. Por lo tanto, se debería tratar de entender siempre, esta doble dimensión: lo individual y sus interacciones. Es posible que esto se incluya en el contexto, pero el individuo desarrolla su conducta interactuando. Y en términos de una "eventual predicción" esto resultaría mucho más importante y significativo...*

*Los identificados con las letras c),e), g), j) y h); no se visualizan en una relación tan concreta y directa y tal parecen el planteamiento de una hipótesis y no de un mecanismo para obtener un resultado ...*

*Se menciona "adecuada nutrición" o "adecuada salud" cuando esto podría expresarse en los términos del estándar que se debe o desea alcanzar...*

*Explicaría más el término adherencia (yo lo conozco y lo manejo pero no se define claramente)...*

## b) Contextos (C)

Los reportes para esta dimensión de análisis se posicionan en dos líneas argumentativas. La primera línea valorativa se relaciona con la modificación de Contextos (C) y la segunda con la incorporación de nuevos elementos no considerados en el diseño inicial.

En cuanto a la línea de modificaciones, las principales apreciaciones se orientan a sugerir una revisión general de los Contextos (C) y la capacidad de ser observados con claridad y, por ende, ser una unidad de medición válida. En este sentido, se indican algunos contextos que a juicio del panel de evaluadores son difíciles de observar:

- Características del adulto responsable que asume las acciones comprometidas por la intervención. Podría hipotetizarse que en la medida que la cercanía entre el adulto responsable y los niños y niñas objeto de intervención sea mayor la

reacción al programa será mejor. Así mismo, si el adulto responsable es familiar directo, padre o madre, la intervención reportará mejores resultados.

- La vinculación entre el adulto responsable y la comunidad escolar podría predecir mayor adherencia a la escuela.

En relación a las sugerencias de incorporación de nuevos Contextos (C), a continuación se enumeran:

- Ubicación geográfica de los beneficiarios (entorno rural/urbano).
- Rol económico que cumplen los hijos en el hogar.
- Contexto psicosocial de las familias (Recursos y capacidades para pedir ayuda).
- Población en conocimiento de sus derechos y empoderada para exigirlos.
- Normas y valores sociales.
- Calidad de la educación como canal para la movilidad social.
- Situación habitacional.
- Ocupación de la familia.
- Restricciones de liquidez (familias con mayor y menor liquidez).
- Rol de familia extensa (abuelos, tios) en la crianza y cuidado de los hijos.
- Vida comunitaria, redes, tejido social, apoyo comunitario.
- Logística operativa del programa.
- Condiciones políticas del país.
- Trabajo infantil
- Condiciones de seguridad a nivel local.
- Etnia, raza.
- Condiciones de educabilidad (tipología de escuelas).
- Distribución de los roles en la familia.
- Empoderamiento femenino
- Acompañamiento del técnico del programa
- Familias beneficiarios donde la madre es el adulto receptor y familias beneficiarias donde el adulto receptor es otra figura.
- Familias monoparentales.
- Integración de los servicios sociales locales



- Situaciones inesperadas (enfermedades de gravedad o que impliquen una barrera para el programa).
- Otras familias cercanas o amigas que también participen del Programa de TC.

A continuación se adjuntan algunos verbatim que dan cuenta de apreciaciones y sugerencias relacionadas con la incorporación de nuevos Contextos (C):

*Me pregunto si la respuesta a la intervención puede variar si los beneficiarios están concentrados geográficamente, o bien dispersos. Si una familia es casi la única beneficiaria de un programa de este tipo*

*Considerar el papel “económico” que juegan los adolescentes y que a veces son contradictorios o desalientan el cumplimiento de las condicionalidades*

*Incluir el contexto psico-social familiar, incluyendo la disponibilidad de información, los recursos con que cuentan los adultos para requerir apoyo, etc.*

*Quizá un escenario donde la población conoce sus derechos y los exige*

*Incluir contextos relacionados a normas y valores sociales*

*Si incluiría aspectos de la vida comunitaria, redes, tejido social, apoyo barrial, etc.*

*Habría que pensar, para el caso latinoamericano, el papel que juegan los abuelos o los tíos, por ejemplo, en familias monoparentales muy comunes en la región*

*La diferencia de que quien reciba el subsidio sea la madre*

*Condiciones socioeconómicas y políticas de cada país que hace que se apoye o no el programa de TMC*

*Las restricciones de liquidez*

*También podría incluirse el empoderamiento femenino*

*Cuando las transferencias son entregadas a las madres de familia, las mujeres ganan poder y autonomía económica en el hogar, lo cual no solo es bueno per se debido a cuestiones éticas, sino que favorece elementos del desarrollo económico, ya que existe bastante literatura que muestra que las mujeres invierten mejor el dinero, favorecen la inversión en bienes públicos, otorgan mayor igualdad a sus hijos e hijas, etc.*

*Agregaría contextos relativos a la gestión del programa*

*El trabajo infantil, la disponibilidad de servicios de cuidado infantil y de escolares, el tipo de vocación productiva en la comunidad, las condiciones de seguridad para que las y los menores se trasladen a la escuela, etc.*

*El acompañamiento cercano o guía a las familias participantes para lograr las condiciones que se pide contribuye con el cambio de comportamiento y actitudes*

*La integración de servicios, por ejemplo a nivel municipal, favorece el logro de las condiciones*

*Aspectos propios de la calidad de los servicios públicos vinculados al condicionamiento pueden determinar el éxito de la intervención*

*La distribución de roles entre los hermanos puede afectar el acceso a la escuela (por ejemplo, la selección de hijos para estudiar otros para trabajar y otros para las tareas del hogar incluyendo cuidado de adultos mayores).*

*Como situaciones no esperadas en la familia (enfermedad catastrófica de algún miembro, migración, pérdida de empleo o fuente de ingresos) puede afectar el éxito de la intervención*

*Las diferencias de cultura y etnia también producen resultados y mecanismos diferentes*

*Familias monoparentales, Familias con hijos de diferentes padres, Familias con otras lenguas o idioma*

*Es importante considerar los siguientes: raza, sexo, discapacidad, edad, estatus migratorio y estatus de salud*

### c) Teoría del Programa

En esta dimensión las apreciaciones estuvieron orientadas a enfatizar la importancia que la Teoría del Programa muestre claramente el funcionamiento de la “caja gris” (Mecanismos y contextos). El panel de evaluadores sostiene la importancia que el diseño de evaluación esquematice gráficamente la teoría del programa para entender con claridad y de manera sencilla el funcionamiento de la intervención. Así mismo, la Teoría del Programa debe mostrar claramente los resultados que se esperan de la intervención.

Por otro lado, sugieren la incorporación de actores fundamentales para la construcción de este componente del diseño:

- Equipos técnicos de la intervención: técnicos de gestión y técnicos de intervención directa.
- Decisores políticos.
- Equipos relacionados con el diseño del Programa de Transferencias Condicionadas.
- Equipos de los Ministerios relacionados con el Programa: ministerio de educación. Ministerio de Salud, ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Hacienda y todos aquellos implicados directa o indirectamente en la intervención.
- Beneficiarios de la intervención.

A continuación se adjunta algunos verbatim que refieren dichas sugerencias:

*A grandes rasgos, aquellos actores involucrados en el diseño y la implementación de la intervención son los principales (tanto desde el lado del programa como desde sus beneficiarios). En determinadas circunstancias, actores indirectamente vinculados pueden arrojar nueva luz sobre la Teoría del programa*

*Equipos técnicos, beneficiarios y decisores políticos*

*En la construcción de la Teoría del Programa incluiría la mirada de los beneficiarios, si se trata de una evaluación que incorpora la participación como elemento importante*

*Es importante que quienes diseñaron la intervención deben ser parte de la evaluación. Ya que debe conocerse la visión que tuvieron al desarrollarla*

*Todos los actores participantes del programa que tienen algo que decir sobre éste (gerentes, profesionales, beneficiarios); lo importante es focalizar su participación a identificar los elementos que constituyen la teoría.*

#### d) Estrategias analíticas

Respecto a esta dimensión, las valoraciones del panel se orientaron a acentuar aspectos relacionados con la validez interna y de los procedimientos para obtener la relación contributiva del programa con los resultados/efectos observados. En este sentido, se destacan las estrategias relacionadas con la triangulación metodológica y la integración de los hallazgos cualitativos con los hallazgos cuantificables a fin de ampliar el nivel de asociación contributiva. Por otro lado, las valoraciones enfatizan la necesidad de incluir

otras variables independientes, además de los mecanismos y contextos con el propósito de controlar variables contaminadoras, establecer las características de los sub-grupos de comparación, las variables consideradas para dicha comparación, el tamaño de la muestra. Así mismo, enfatizan la importancia de la interrelación entre la teoría del programa y la implementación de la intervención a fin de asegurar un adecuado ajuste de acuerdo al plan del programa. Esta interrelación permitiría dar coherencia a las asociaciones que se concluyan en la fase de análisis de datos. Por último, los evaluadores proponen clarificar la conveniencia de medir el impacto bajo esta metodología, pese a que desde las perspectivas positivistas la validez interna y externa puedan ser cuestionadas. En este sentido, lo fundamental es que el enfoque no se orienta a determinar la atribución y, por tanto, la utilidad de la evaluación no necesariamente tenga que ver con generalizar los resultados y establecer la relación causal (lineal) entre el programa y los impactos.

A continuación se adjuntan algunos verbatim en que se constatan las apreciaciones mencionadas:

*Efectivamente, es posible aproximarse al impacto sin contrafactual, pero aquí parece contradecirse al decir que las comparaciones subgrupales actuarán como contrafactuales.*

*No se especifica cómo ni cuándo se determinarán estos subgrupos ni cómo se medirá el impacto en ellos.*

*Pero cómo se identificarán los efectos observados y sobre todo, la contribución del programa*

*Falta definir: ¿qué subgrupos?, ¿qué variables considerar para el análisis? ¿Cómo se determinarán los efectos de la intervención? ¿qué grupos de discusión?*

*Las entrevistas a funcionarios son importante para completar la construcción de la teoría, las encuestas a beneficiarios tal vez no tanto, pero estos instrumentos pueden servir también para otros fines como, por ejemplo, identificar problemas en la implementación del programa.*

*Especificar variables e indicadores para las variables independientes y ¿la dependiente?*

*Considero difícil que pueda hacerse generalizaciones con este diseño, a lo sumo plantearse hipótesis para futuras investigaciones, pero lo importante es mostrar la conveniencia de medir el impacto de esta manera alternativa: sus ventajas y limitaciones.*

*Para valorar si será posible alcanzar el objetivo se requiere un mayor detalle a nivel de los métodos a emplear*

*Se enfoca en la misma intervención y ahonda en sí misma, le otorga profundidad al indagar en los subgrupos.*

*A observar: Tamaño de los subgrupos, posibilidad de identificar M y C de cada subgrupo*

*Ventajas: posicionar el análisis de la contribución, en vez de la atribución, mediante una propuesta metodológica robusta*

*A observar: no limitar el análisis de la contribución a los efectos, M y C, esperados.*

*A observar: considerar otras variables independientes que puedan ser ad hoc a subgrupos determinados*

*A observar: incorporar los hallazgos cualitativos a fin de ampliar las posibilidades de generalización con pertinencia*

*Es necesario aclarar que no se realizará un análisis de atribución, por ende no se despejaran efectos netos de la intervención, ello no invalida en absoluto el análisis de contribución y por ende la identificación explicativa de efectos/resultados.*

*Debería observarse de igual manera, los factores explicativos que están fuera de la Teoría del Programa, que generen efectos/resultados (o no), a fin de ampliar la visión sobre la contribución o no de la intervención y sobre la capacidad de los beneficiarios de apropiarse de una intervención.*

*Consideraría estandarizar parte de la metodología (vinculada a efectos/resultados) a fin de su replicabilidad en otros contextos.*

*Incluiría un apartado sobre la programación de su implementación, tiempos, recursos humanos, etc. Ello permitiría dejar establecido el estándar ideal requerido.*

*Se limita nada más a beneficiarios solo expresara que tanto han sido beneficiados un sub grupo y que tantos otros pero no podrá ayudar en nada en determinar los escenarios de situación sin intervención y con intervención por lo tanto debería esta metodología seguir aportando en este último aspecto en lo contrafactual*

*La pregunta sería qué tratamiento y análisis le voy a dar a esta información*

*La parte de indicadores que tienen los programas y proyectos y que sirven como parámetros para su evaluación no veo ningún tipo de tratamiento al respecto, recuerden que hay varias categorías y tipos de indicadores tales como, cuantitativos, cualitativos, **de resultados, de procesos e impactos***

*La principal desventaja es que para garantizar tamaño de muestra adecuada para comparación de deben explicitar los subgrupos desde el inicio y tener una muestra suficiente para los análisis.*

*El análisis de contribución le quita validez interna al estudio pues no se pueden separar (atribuir) los efectos directos de la intervención, porque no hay grupo de control, si existe un efecto global tipo crecimiento económico, este efecto suma a todos los subgrupos y podría sobreestimar la efectividad de la intervención*

*La triangulación metodológica permite sumar las perspectivas de los operadores del programa, usuarios y evaluadores por lo que se tiene una visión integral del programa.*

*Es necesario mencionar que el éxito de un programa descansa en dos supuestos: Teoría del programa: Plausibilidad de lograr el efecto Implementación del programa: Calidad (oportunidad, integralidad, cobertura, etc) de la entrega de los productos y servicios. Al respecto siento que el mayor énfasis se le da a la teoría del programa y no se aborda explícitamente el tema de implementación*

*No se asegura completamente pues los efectos del programa podrían estar contaminados (y sobreestimados) por otras variables económicas, climáticas, biológicas, etc, que no se controlan con un grupo testigo*

*Resulta complicado tratar de extrapolar los resultados a otras realidades pues la implementación de los programas tiene sus particularidades en cada zona.*

*Si es posible identificar la contribución del programa, sin embargo se corre el riesgo de sobreestimar el efecto, porque no hay un grupo testigo que recoja todos los cambios generados por el ambiente y que no son parte del programa.*

*Incluir indicadores de implementación que permitan discriminar si la mejor respuesta en los diversos subgrupos es por características inherentes a estas subpoblaciones o corresponde a una mejor implementación del programa.*

*Considero que para identificar con quién la intervención funciona mejor no se requiere realizar grupos o subgrupos sino que el análisis de los resultados de la investigación y el cruce de las variables permitirán identificar las características de poblaciones y el impacto de las intervenciones; lo importante es cuidar el diseño del instrumento que se aplicará para recoger la información en campo.*

*Creo conveniente indicar algunas limitaciones o peligros latentes, como que la caracterización de los subgrupos pueda hacerse a conveniencia del evaluador y no necesariamente sean subgrupos reales.*

*Me pregunto qué pasaría cuando el grupo resulte ser muy homogéneo, o con efectos semejantes, ¿no se podrían hacer las comparaciones propuestas?*

*No solamente el criterio externo, de la entidad que desarrolla el programa, o de los académicos y profesionales, sino de la misma gente, un pilotaje, por ejemplo, le abrirá también las puertas de la comunidad (recuerde los procesos de negociación de entrada) sino que también le ayudarán a identificar esos subgrupos y a generar estrategias para acercarse a ellos, en particular si son grupos con culturas muy cerradas o violentas.*

*Considero que hay que establecer una delimitación muy clara, ya que son muchos los factores que pueden incidir y no necesariamente pueden ser evidenciados en la evaluación. Por estas razones no creo que el modelo se caiga, pero si que hay que basarlo firmemente y aclarar muy bien cada elemento del modelo*

*Me parece muy valiosa esta comparación y central en la propuesta realista de evaluación. Me deja pensando en la necesidad de insistir en el carácter iterativo del acercamiento, de modo que una instancia de análisis permita volver (idealmente) a una instancia de recogida de información. Posiblemente un acercamiento de triangulación metodológica (cuanti inicialmente, cuali posterior) resulte valioso.*

*El análisis multivariado debería facilitar la identificación de las características que conforman los subgrupos, dejando espacio para la aparición de alguno o varios subgrupos no identificados como tales inicialmente*

*Es valiosa la distinción del paradigma de la atribución, y me resultan claves los tres elementos de “identificar, explicar, y fundamentar el grado de contribución...”. Considero que para aquellos más cercanos al paradigma de la atribución, les resultará importante lo que puedas mostrar sobretudo del grado de contribución... ¿Cómo se expresará, con qué precisión, con qué capacidad de contraste? Es claro que todo esto se expresa en el momento de la argumentación sobre el grado de incidencia*

*Me quedo pensando en “tendencias discursivas”, en el sentido que podría remitir únicamente a un mundo de representaciones y significaciones, sin duda super relevante, pero a la vez necesitado del mundo de las condiciones materiales de existencia (posiblemente clave en la conformación de los subgrupos).*

#### **e) Recogida y análisis de Datos.**

En cuanto a esta dimensión, las posiciones discursivas del panel de tienden a acentuar la importancia de especificar los componentes de la recogida y análisis de datos

para obtener un diseño claro en su metodología y en sus técnicas. Esto permite validar una metodología de evaluación en tanto es el componente estructural de una evaluación y, por otro lado, la configuración de esta dimensión permite obtener un nivel de aplicabilidad del proceso lo suficientemente alcanzable y coherente con la realidad de la región, sus recursos y alcances. Así mismo, permite validar la evaluación como un proceso que efectivamente permite conocer los efectos de la intervención.

En relación con lo anterior, se destacan las siguientes apreciaciones para hacer ajustes al diseño:

- Acentuar la triangulación metodológica.
- El panel de expertos manifiesta que para estudiar los Mecanismos (M) son recomendables las técnicas cualitativas, mientras que para estudiar los Contextos (C) las técnicas cuantitativas son las más idóneas.
- Es importante que el diseño siempre tenga presente los costos que significa llevar a cabo un proceso de evaluación. Por tanto, la utilización de fuentes secundarias es una buena opción en la medida en que estén disponibles.
- Es importante que el diseño operacionalice claramente los Mecanismos (M) y Contextos (C).
- Precisar en el diseño cómo se harán las comprobaciones de las configuraciones M-C-O, es decir que procedimientos y técnicas se utilizarán.
- En relación al punto anterior, el panel sugiere que el diseño construya una tabla gráfica que explique los pasos metodológicos de cada etapa de la evaluación y las técnicas que se utilizaran para cada una de éstas.
- Clarificar cómo se establecerá la atribución de resultados a la intervención.
- Se sugiere realizar grupos focales para el acercamiento cuantitativo de las encuestas.
- Se sugieren realizar grupos focales con técnicos de los servicios de salud y educación, en la etapa de construcción de Mecanismos (M) y Contextos (C).
- En cuanto a las técnicas para establecer estudiar subgrupos y establecer diferencias, se sugieren análisis de clúster. Esto para diferenciar grupos y posteriormente, realizar análisis multivariado para comparar grupos.



A continuación se adjuntan algunos verbatim que se constatan las apreciaciones mencionadas:

*No descartaría contar con alguna instancia de grupo focal también antes del acercamiento cuantitativo de la encuesta. Por ejemplo, se puede vincular una prueba piloto de la misma con ahondar en el contenido de los interrogantes en una reunión de grupo foca*

*La combinación de entrevistas individuales semi-estructuradas (con espacio para que emerja lo no previsto ni planificado a priori) con instancias grupales, es una buena posibilidad*

*Acentuaría el carácter de triangulación metodológica, en retroalimentación de una instancia a otra*

*El único limitante podría ser el costo de un grupo grande de personas entrevistando y realizando grupos de discusión en el territorio.*

*Creo que sería útil la aplicación de un Clúster Analysis si quieres poder diferenciar “grupos”. Hecho esto, en segunda instancia, aplicaría algún modelo específico de análisis multivariado, como una regresión multinomial, para que puedas comparar grupos frente a otros*

*Incluir otro grupo focal compuesto por los técnicos del programa (médicos, enfermeras y profesores)*

*Me parece que la recolección de datos que se describe como cuantitativa debe ser una combinación de entrevista a profundidad y recolección de información cuantitativa*

*Concentrarse en lograr operacionalizar los mecanismos y los contextos en un instrumento ligero y de fácil aplicación, que no implique una gran cantidad de preguntas abiertas*

*Me parece que las técnicas cuantitativas son más apropiadas para el Contexto*

*Creo sobre todo para los Mecanismos funcionaria mejor las técnicas cualitativas ya que se indica que se deberá indagar sobre los razonamientos de los actores, por ende tiene que ver con los procesos interiores y los sentidos que le atribuyen a las acciones*

*Incluiría focus group para evaluar también los Resultados, complementado con los registros de salud y educación del programa, ya que allí se obtendría un instrumento para evaluar los TCR completo.*

*Sería bueno tener una tabla con todos los datos que proponen recolectar, con el método puesto y alguna indicación sobre la posible calidad de los datos secundarios de que dependerán (como los datos sobre familias que sugiere en “situación social de familias, datos del sistema de salud, reportes educacionales”, porque no todos son públicos, y cuando son públicos a veces hay vacíos.)*

*En muchos casos existe información muy rica que ya se ha levantado, lo cual ahorraría costos y podría ser incluso mejor en términos de muestra ya que algunas veces hay información censal disponible*

*Se debe plantear la posibilidad de realizar este tipo de evaluación utilizando solamente información secundaria disponible*

*Se podría clarificar un poco si en (O) el modelo trabajará con comparaciones cuantitativas y análisis estadísticos entre los escenarios de intervención.*

*Si los escenarios contrafácticos están definitivamente descartados como creo haber entendido, y cómo se plantea estudiar la atribución de los resultados a la intervención*

*Los análisis bivariados y multivariados para analizar las diferencias entre sub grupos, y las encuestas*

*Tal vez sería interesante profundizar un poco más en el uso de información secundaria*

*La encuesta solo sirve para recoger datos no para comprobar las configuraciones. Hay que precisar cómo se harán las comprobaciones.*

*Tal vez el análisis de conglomerados podría ayudar a conformar grupo*

*Solo profundizar más en la comprobación de M-C-O*

#### f) Protocolo de Recomendaciones.

Las valoraciones para esta dimensión tendieron a proponer aspectos prácticos que promuevan un adecuado traspaso de la información y la elaboración de recomendaciones con sentido de realidad:

- Dentro del informe de evaluación debe considerarse una Teoría del Programa ajustada.
- Recomendaciones concretas y alcanzables.
- Reporte sobre la incidencia del programa en los niveles de pobreza.
- Incorporar una sistematización de buenas prácticas, esto ayuda a mejorar los procesos de implementación de la intervención.
- Recomendaciones según los niveles de toma de decisiones.
- Las recomendaciones deben considerar elementos relacionados al perfil de los receptores, considerar la antigüedad de la institución receptora, la organización

institucional, procedimientos internos y capacidad técnica. Así mismo, es relevante tener en cuenta los recursos con los que cuenta la institución y la voluntad política.

- Otro aspecto relevante que debería considerar el protocolo es el establecimiento de mecanismos de seguimientos y asesoría de las recomendaciones.
- Un aspecto práctico para el traspaso de información es la generación de una mesa de trabajo e incorporar a los receptores al proceso de evaluación desde el inicio de éste.
- Prepara al equipo receptor para el traspaso de información.

A continuación se adjuntan verbatim acerca de los relatos del panel de evaluadores:

*Sí pensaría en cuanto la evaluación pueda dar cuenta tras el cierre del proceso evaluativo de una “nueva” o más ajustada teoría del programa*

*La práctica y la literatura polemizan, siendo mi postura que el deber ser debería apuntar a criterios de intervención antes que brindar recomendaciones puntuales concreta*

*Se podría incluir un elemento más relacionado con el perfil de los técnicos que implementan la política*

*No recomendar cuestiones que ya se sabe que no son viables para la política (por cuestiones presupuestarias, políticas, etc.) o que ya fueron analizadas y descartadas*

*El nivel de especificidad de las recomendaciones: deben ser concretas, logrables, y contemplar las especificidades de cada contexto*

*La organización del texto/informe para quien redacta las recomendaciones, y la facilidad de lectura y entendimiento para los decisores que quizás no tienen tanta familiaridad con la implementación propiamente dicha*

*Especificar la incidencia de las transferencias monetarias en los niveles de pobreza*

*Lo central de las recomendaciones son la simplicidad y la adecuación al público al que van dirigidas*

*Considerar la evaluación de la entidad ejecutora no está demás, antigüedad de la entidad, procesos y procedimientos internos y su relación con los resultados (gestión por resultados), es decir, analizar o evaluar la organización, en términos de capacidad organizacional, motivación, entorno externo y el desempeño organizacional*

*Debiera considerarse la Sistematización de Experiencias y Buenas Prácticas de procesos evaluativos de programas de TMC*

*Considero que parte del protocolo debe ser realizar una mesa de trabajo con el equipo interno para establecer los mecanismos por los cuales se va a realizar el proceso de monitoreo*

*Es fundamental orientar las recomendaciones según los niveles de toma de decisiones, ya que si se le plantea a un equipo recomendaciones que ellos mismos no pueden realizar establecerá vicios en el funcionamiento del programa*

*No dejar las recomendaciones para formularlas únicamente al final como un “gran paquete” pues se corre el peligro de que no sean comprendidas o asimilada*

*Superar una práctica muy corriente que es la de plantear las recomendaciones como algo formal y muchas veces únicamente al final*

*En ambientes políticos, como suelen ser los gubernamentales, debería hacerse una preparación de las personas que van a recibir las recomendaciones en el sentido de “enseñarles a leer” esas recomendaciones, máxime cuando se trata de evaluaciones con acento en la comprensión*

*Restricciones normativas, Aspectos operativos (por ejemplo de funcionamiento propio de las entidades ejecutoras)- Recursos (esto puede ser difícil tenerlos claro, pero la implementación de una recomendación dependerá de 2 cosas: voluntad política – querer implementarla- y recursos – poder implementarla*

*Que las recomendaciones escalen a los tomadores de decisiones y no se queden en el nivel técnico*

*También es importante establecer mecanismos de seguimiento a las recomendaciones*

*Una matriz de seguimiento a la implementación de las recomendaciones, que se pueda revisar periódicamente junto con los actores responsables de su implementación.*

*La voluntad de las entidades ejecutoras. Por eso es muy importante que desde el principio de la evaluación (incluso durante el diseño de la misma), las entidades estén involucradas y demuestren su interés en la evaluación*

*Considerar los aspectos relevantes de la cultura de cada una de las poblaciones*

*Añadiría un mecanismo de seguimiento a la implantación de recomendaciones y las implicaciones presupuestales que conllevan*

*El contexto nacional y la vinculación entre el PCT con las políticas amplias de desarrollo social y económico, que son necesarias para traducir el desarrollo de capacidades en una ruptura real del ciclo de pobreza*

*Presupuestarias, Voluntad Política, Capacidad técnica*

*Validar el protocolo con los gestores del programa y con beneficiarios*

*Hay tres asuntos que deben estar en protocolo: ¿Quiénes deben participar en la formulación de recomendaciones? ¿En qué asuntos deben participar? ¿Cómo deben participar en la formulación de recomendaciones?*

*La ausencia de conocimiento de los marcos institucionales que sirven para tomar decisiones por parte de los equipos de evaluación, especialmente si son externos*

*Aspectos políticos y de conveniencia. Hay que involucrar las “personas importantes” desde el principio del proceso y no durante ni después asegurando de control sus expectativas y poder producir el cambio deseado*

#### **g) Diseño de Evaluación (Aspectos generales)**

Finalmente, la valoración a aspectos generales de la metodología de evaluación acentúa la necesidad de mejorar una carencia de la propuesta inicial y que tiene relación con el establecimiento de resultados de impacto en la Teoría del Programa. Así mismo, clarificar la característica de la metodología como “alternativa” a los enfoques positivistas, en tanto que son perspectivas distintas con lógicas diferentes. Por otro lado, se sugiere tener en cuenta otras evaluaciones que se hayan realizado de estos programas puesto que pueden insumar información relevante, así como también considerar otras políticas existentes que puedan incidir en la intervención. En otra línea, acentúan la importancia de co-dirección del proceso evaluativo. La metodología de trabajo de equipos mixtos debe estar marcada por un nivel horizontal en la toma de decisiones, canales claros de colaboración, responsabilidades, limitaciones, pautas de comunicación, mecanismos de resolución de conflictos. En este sentido, se propone la matriz Razi para la distribución de responsabilidades y la importancia que ambos equipos comprendan el proceso de evaluación y accedan a la misma información (enfoque formativo, alinear expectativas de ambos equipos, propiciar lenguaje común). El panel sugiere una etapa de pre-evaluación para que ambos equipos generen confianza y se constituyan como un solo equipo.

Finalmente, otro aspecto importante para valorar el impacto de la intervención es observar qué sucede cuando los beneficiarios dejan de recibir las transferencias condicionadas.

Se adjuntan algunos verbatim que dan cuenta de dichas apreciaciones:

*Una cuestión positiva es que al evitar la conformación de un grupo contrafactual resuelve un problema ético de todos los estudios cuasi-experimentales que es la no aplicación del programa a una población elegible.*

*Se considere qué otras políticas públicas pueden estar influyendo positiva o negativamente la realización del programa. De modo de no obviar una posible relación espuria entre el programa y otro programa que pudiera estar influyendo en los resultados del mismo*

*Hay que desempacar en el diseño los supuestos sobre la teoría del cambio. Los implementadores suponen que ir a la escuela facilitaría integración social, valores, reducción de delincuencia, crecimiento y espacio económico, y equidad, por nombrar algunos (de la lista de M) que los beneficiarios racionales no necesariamente crearán, con o sin transferencias*

*No me resulta claro lo de complementario. Los estudios experimentales se fundamentan en una concepción investigativa positivista. Y la evaluación realista con la cual se trabaja aquí se ubica en el terreno de la comprensión. Son dos enfoques y dos estilos. Por supuesto que no se trata de oponerlos. Pero la experiencia me enseña que cuando esta complementariedad ocurre salen “ganando” los experimentales. Todavía estamos en unos medios sociales, académicos y políticos (especialmente en lo relacionado con la toma de decisiones, y en especial en las esferas de gobierno) en los cuales los estudios insumo-producto, básicamente, que no prestan atención al desarrollo y al sentido de los procesos (por ejemplo, las múltiples relaciones entre mecanismos y contextos). En tal sentido para la mayoría de agencias nacionales e internacionales tiene más sentido el dato “mecánico y descontextualizado” de A produce B*

*Debe quedar muy claro cuáles son los sentidos y los alcances de esa “complementariedad” de tal manera que se establezcan los límites y las posibilidades de cada enfoque*

*Tener en cuenta otras evaluaciones realizadas anteriormente para recoger de ellas los aspectos que puedan ser favorables a la perspectiva de la evaluación propuesta.*

*Otro aspecto es que una vez que las personas logran salir de la pobreza a través de estos incentivos es difícil identificar y quitar estos beneficios por lo cual en muchos casos la población beneficiaria sigue quedándose con un beneficio que ya no necesita*

*Es importante la co-dirección del proceso evaluativo, evitando que unos sean meramente ejecutores o recolectores de información de otros*

*Experiencia previa de ambos equipos*

*Sí, me parece muy importante que ambos equipos accedan a las mismas bases de datos crudas, es decir, previas al análisis*

*Se sugiere la conveniencia de realizar la evaluación con un enfoque formativo, en lo posible, la evaluación externa, de orientarla a lograr organizaciones que aprenden, de buscar, hasta donde sea posible, la convergencia de los modelos externos y, todavía más, de estos con los modelos evaluativos de organizaciones, facilitando así la optimización de medios y recursos y el logro de contribuciones relevantes a la mejora institucional*

*Considero que el equipo externo debe levantar indicadores en conjunto con el equipo interno, de modo de que estos sean pertinentes y les hagan sentido a los equipos que ejecutan el programa de modo de que la evaluación sea considerada como relevante y forme parte de los procesos habituales de trabajo*

*(La experiencia (especialmente trabajos en Colombia y en El Salvador) me dice que es necesario tener cuidado con esta aproximación de equipos mixtos. Si bien es cierto que en las esferas gubernamentales no siempre existe una buena aproximación a lo evaluativo, también es cierto que, por una parte, la presencia de los equipos externos tiende a ser “golondrina” en el sentido de que llegan y pasan, lo cual puede acarrear que su experiencia no alcanza a enraizarse en los equipos internos, inclusive porque la diferencia de experiencia entre los dos grupos es muy grande.*

*Expectativas de las dos partes en cuanto a la concepción y el desarrollo de una evaluación basada en la teoría*

*Definición de claros canales de colaboración: responsabilidades, limitaciones, pautas de comunicación, tiempos para la realización de determinados trabajos, mecanismos de resolución de problemas*

*Considerar un mínimo común aceptable en la formación académica y experiencia entre equipos internos y externos*

*Definición de roles que delimiten claramente la labor a realizar por cada una de las partes y las responsabilidades que les corresponden frente a los resultados obtenidos*

*Conocimiento de la labor que realiza cada una de las partes y las decisiones que se toman, con su correspondiente aprobación por la contraparte, a medida que se va avanzando en el proceso de evaluación*

*Se necesita establecer un periodo y procedimiento para que los equipos logren comprenderse y establecer un cierto grado de confianza para avanzar en metas comunes; es decir estructurar una etapa pre evaluación. También para disminuir los prejuicios que pudieran existir entre ambos*

*La etapa pre evaluación debe considerar que el equipo interno conozca el enfoque que servirá para hacer la evaluación*

*Establecer un lenguaje común con los gestores del programa, pues muchas veces son especialistas en implementación y no poseen conocimientos en evaluación o son pobre*

*Lo importante es que este claro el rol de cada equipo. Favorezco mucho los equipos mixtos siempre que el rol de cada uno esté claro y la comunicación sea frecuente y clara*

*Explicitar expectativas, calendario de acción y responsabilidades, matriz RAZI explícita y herramientas sencillas*

*Que todo el equipo que está trabajando entienda el proceso aunque no es un experto en el área*



# **PARTE IV: Metodología de Evaluación de impacto**

## **Programas de Transferencias Condicionadas: Propuesta Final**

### **CAPITULO 10**

#### **Propuesta metodológica para evaluar el impacto de programas de Transferencias Condicionadas en países de América Latina**

##### **1. Consideraciones para el ajuste de la metodología.**

Los principales ajustes que se hicieron a la metodología de evaluación surgen de las apreciaciones y la valoración que hizo el panel de evaluadores. Esta valoración se considera fundamental en tanto que los hallazgos provienen de profesionales que entregaron su mirada desde el conocimiento técnico que tienen de la práctica evaluativa pero también de la experiencia que poseen de la evaluación en América Latina. Estas características del panel permitieron obtener una metodología mejorada orientada a su aplicabilidad en la región y a la especificidad de sus componentes. Cabe señalar que los ajustes que se hicieron tienen relación con la incorporación de elementos y modificación de otros debido a que el panel centro sus sugerencias en dichos aspectos.

Dentro de los aspectos relacionados con la incorporación de elementos se indica que se agregaron nuevos elementos de Mecanismos (M) y Contextos (C), aspectos relevantes ya que amplían la gama de configuraciones M-C-O posibles para evaluar. Así mismo, se profundizó en la operacionalización de estos componentes puesto que un punto débil de la propuesta inicial fue la difusa forma de medir los Mecanismos (M) y Contextos (C). De esta forma, la metodología y, específicamente, la formulación de la teoría del programa alcanza un nivel superior al inicial en cuanto a su comprensión y operacionalización, lo que en definitiva contribuye a generar una guía clara sobre el proceso evaluativo. Del mismo modo, se hacen incorporaciones relacionadas con el protocolo de recomendaciones de la evaluación, haciendo énfasis en la metodología de traspasar la información y qué informar/recomendar.

En cuanto a las modificaciones de elementos de la propuesta inicial, se señala que todas éstas tienen relación con la necesidad de lograr mayor especificidad de algunos componentes de manera que el diseño lograra por un lado, diferenciar los elementos del diseño y, por otro, operacionalizar las fases de la evaluación. Si bien es cierto que se incorporaron nuevos Mecanismos (M) y Contextos (C), también se modificaron otros dado que se consideró que su planteamiento era muy general y no permitía su medición.

Por otra parte, se modificaron algunos componentes de la recogida y análisis de datos, diferenciando metodologías y técnicas de acuerdo a cada fase y su objetivo. Así mismo, se abordan cuestiones relacionadas con la validez interna del proceso evaluativo.

Tal como se mencionó anteriormente, la operacionalización de elementos de la metodología y principalmente los que tienen relación con los Mecanismos (M), fue uno de los aspectos a ajustar puesto que su planteamiento general podría convertirse en una barrera a la hora de medirlos. Es por ello que la propuesta metodológica se hace cargo de esta debilidad y profundiza en su operacionalización. Dado lo complejo que puede resultar la codificación de los elementos estructurales, se requiere una reflexión respecto a cómo surgen y se desarrollan los mecanismos (M) y los contextos (C), y cómo éstos en conjunto operan. En la práctica, un método que puede contribuir a la operacionalización de tales elementos, es la descomposición de la configuración de mecanismos y contextos de manera que permita una re-conceptualización de éstos y se obtenga una comprensión aterrizada, práctica y operacionalizable, cuestiones fundamentales para un diseño de evaluación. En este sentido, hay algunos autores contemporáneos que han intentado hacer una re-configuración de los postulados de Pawson y Tilley, sin que ésta afecte el cuerpo estructural de la evaluación Realista, sino más bien han trabajado en estrategias de operacionalización. Tal como se ha mencionado en párrafos anteriores, los Mecanismos (M) son procesos subyacentes, no observados por lo que es necesario explicar cómo operan (Dalkin, Greenhalg, Jones, Cunningham y Lhussier, 2015). De esta manera, reemplazamos la caja negra por la caja gris en la que es posible tener un acercamiento a elementos explicativos causales sobre el funcionamiento del programa de intervención.

En cuanto a los mecanismos, los cuales se definen como la conjunción de recursos (externos) y razonamientos personales de un individuo, es preciso desagregar – teóricamente- ambos elementos que lo constituyen y situarlos en un proceso funcional con los contextos (C). Así, se puede obtener una comprensión específica de cómo se activan los mecanismos, se pueden operacionalizar y diferenciar de los contextos (C).

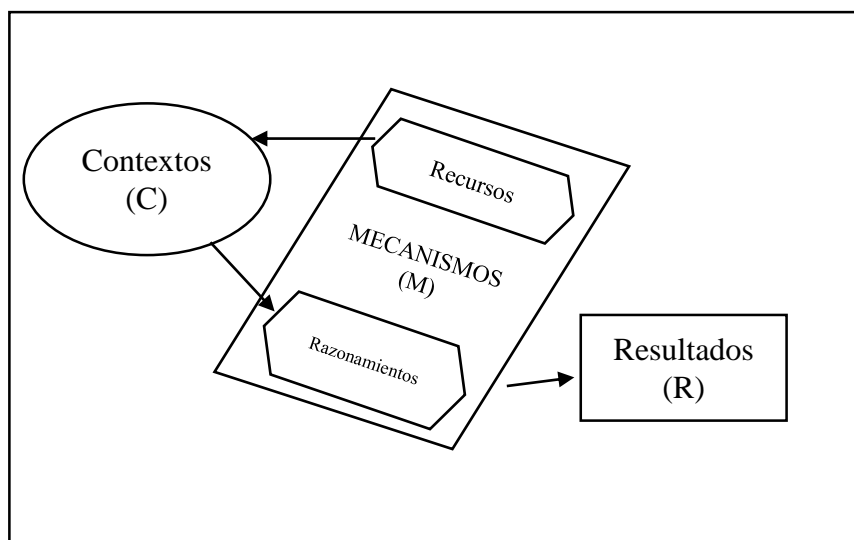
Frente a este escenario, Dalkin, Greenhalg, Jones, Cunningham y Lhussier (2015), proponen una operacionalización alternativa a la  $M+C=O$ :

$$M \text{ (Recursos)} + C + M \text{ (Razonamiento)} = O$$

Hay que recordar que los Mecanismos se definen como la conjunción de Recursos (provenientes en este caso por el programa de intervención) y por los Razonamientos que hace el individuo respecto a la intervención. Con esta operacionalización lo que se presume es que los Recursos de una intervención se introducen en un Contexto (C), y esto genera un cambio en el Razonamiento, lo que finalmente altera el comportamiento de los participantes y conduce a una respuesta (O) de éstos respecto del programa. Cabe señalar, que los Recursos y Razonamientos son mutuamente constitutivos de un Mecanismo (M) por lo que su desagregación tiene fines de operacionalización. La ausencia de cualquiera de sus componentes genera la inexistencia de activación de mecanismos.

Distinguir los Recursos que se introducen en Contextos (C) y la generación de razonamientos que se generan puede proporcionar, por un lado, la clarificación del funcionamiento de la caja gris y, por otro lado, una clarificación conceptual de Mecanismos (M). Así mismo, permite que los investigadores y evaluadores comprendan el papel del contexto en los mecanismos desencadenantes, desarrollando una explicación de cómo las intervenciones operan. La figura 12 esquematiza la fórmula propuesta.

Figura 12 Re- configuración  $M+C+M=O$



Fuente: Dalkin, Greenhalg, Jones, Cunningham y Lhussier, 2015

Siguiendo esta lógica, se operacionalizaron los Mecanismos de tal forma que su medición sea concreta y objetiva. Todos estos aspectos se muestran en la propuesta final.

Por último, se señalan los elementos de la propuesta inicial que se mantienen en su versión final en tanto que son características distintivas e importantes de mantener para desarrollar un proceso satisfactorio. Una de ellas es la sugerencia de equipos mixtos para implementar la evaluación. Esto a propósito del escenario incipiente en que se encuentra la evaluación en los países de la región, con lo cual se espera que las experiencias aún se encuentren en etapas jóvenes y, por ende, los recursos técnicos de los equipos internos aun esté en proceso de desarrollo. Por tanto, la mixtura de estos equipos con equipos externos y entendidos en materia de evaluación puede servir para transferir el conocimiento bidireccionalmente, asentar cultura evaluativa y profesionalizar la evaluación. Para esto es fundamental que la evaluación sea co-dirigida por ambos equipos, se establezcan consensuadamente las responsabilidades de cada una de las partes, canales de comunicación y protocolos de gestión para asegurar que el trabajo esté alineado y las expectativas de trabajo sean similares. Estos requerimientos mínimos pueden ser garantes de un trabajo formativo y colaborativo.

## **2. Propuesta Final de la metodología de evaluación de impacto.**

El proceso de construcción de la metodología de evaluación de impacto comienza con el establecimiento de los objetivos de la evaluación y el planteamiento de preguntas que el proceso debe intentar responder. Dichas preguntas están a la base del enfoque de Evaluación Realista cuyo propósito es determinar si los Programas de Transferencias Condicionadas funcionan, con quién y bajo qué contextos reportan mejores resultados. En el diseño inicial ya se abordaron los objetivos de la evaluación y algunas preguntas de evaluación, y en este apartado se profundiza en ellas (tabla 26 y tabla 27).

Tabla 26 Objetivos de la evaluación de impacto de Programas de Transferencias Condicionadas

<p>Objetivo Global</p> <p><b><i>Determinar los resultados/efectos que un Programa de Transferencias Condicionadas produce en las familias beneficiarias, en el corto, mediano y largo plazo.</i></b></p>
<p>Objetivos específicos</p> <p><b><i>Valorar el proceso de implementación de la intervención,</i></b> con el propósito de constatar el cumplimiento del plan de acción y su adecuación.</p> <p><b><i>Identificar las características sub-grupales de la población objeto en la que se producen los resultados/efectos del programa de Transferencias Condicionadas,</i></b> esto con el propósito de establecer comparaciones intra-grupales sin la necesidad de recurrir a contrafactuales para establecer asociaciones plausibles entre la intervención y los impactos. Esto es identificar regularidades en las características de los beneficiarios, en los procesos subyacentes y patrones de resultados/efectos.</p> <p><b><i>Identificar las condiciones contextuales en que los efectos del programa de Transferencias Condicionadas generan mayores impactos.</i></b> Esto es determinar, por una parte, elementos culturales, educacionales y sociales de los beneficiarios y, por otra parte, elementos relacionados con las circunstancias en qué el programa se ejecuta tales como aspectos políticos, territoriales, macro-sociales y comunales, entre otros.</p> <p><b><i>Identificar los mecanismos subyacentes que potencian la aparición de efectos atribuibles al programa de Transferencias Condicionadas.</i></b> Esto es elementos de razonamiento y creencias de los beneficiarios que predicen su respuesta hacia la intervención.</p> <p><b><i>Identificar las interacciones entre mecanismos y condiciones contextuales que predicen mayores efectos en la población objeto y, establecer la contribución de la intervención sobre dichos efectos.</i></b> Esto es establecer especificidades de interacciones entre mecanismos subyacentes y condiciones contextuales en que el programa se comporta de mejor manera.</p>

Tabla 27 Preguntas de evaluación

<p>-¿Cuáles son los mecanismos subyacentes (razonamientos) que contribuyen en una respuesta favorable de los beneficiarios hacia los programas de transferencias condicionadas?</p> <p>-¿Bajo qué contextos la magnitud de los resultados/efectos son mayores?</p> <p>-¿Cuáles son las características de las familias beneficiarias que contribuyen en la aparición de resultados/efectos y que son vinculantes con la intervención de las Transferencias Condicionadas?</p> <p>-¿Qué líneas de intervención de los Programas de Transferencias Condicionadas reportan mejores resultados?. Es decir, qué líneas funcionan mejor: la línea “educación” (rendimiento escolar de los hijos, asistencia escolar, vinculación constante con el sistema escolar y proceso ascendente en la escolarización), la línea “salud” (adecuado estándar en la salud y nutrición de los hijos según parámetros antropométricos, controles regulares de salud según ciclo de crecimiento, etc.), línea consumo de los hogares (aumento en el consumo de los hogares, satisfacción de necesidades, distribución del consumo en áreas de desarrollo de capital humano, etc.).</p> <p>-¿Cuáles son las interacciones (mecanismos+contexto=resultados) que mejores resultados/efectos reportan en presencia de la intervención?</p> <p>-¿Los programas de Transferencias Condicionadas logran los cambios esperados (aumento del consumo, adecuada escolarización y estado de salud de los hijos, movilidad social, entre otras.)?</p> <p>-¿Qué resultados/efectos no previstos se observan?</p> <p>-¿qué elementos técnicos y/o programáticos de los programas de TC contribuyen en los resultados/efectos?</p> <p>-Dentro de los beneficiarios del programa, ¿Para qué subgrupos la intervención es más efectiva y menos efectiva?.</p> <p>-¿qué Mecanismos (M) influyen en los casos en que la intervención es más efectiva?</p> <p>-¿Qué contextos (C) influyen en los casos en que la intervención es más efectiva?</p> <p>-¿qué resultados inesperados se pueden reportar?</p> <p>-¿qué elementos de Mecanismos (M) son necesarios y suficientes para la eficacia de la intervención?</p> <p>-¿qué elementos de Contextos (C) son necesarios y suficientes para la eficacia de la intervención?</p>
---

-¿qué elementos del programa, la intervención, el equipo ejecutor y los servicios de educación y salud, son necesarios y suficientes para la eficacia de la intervención?

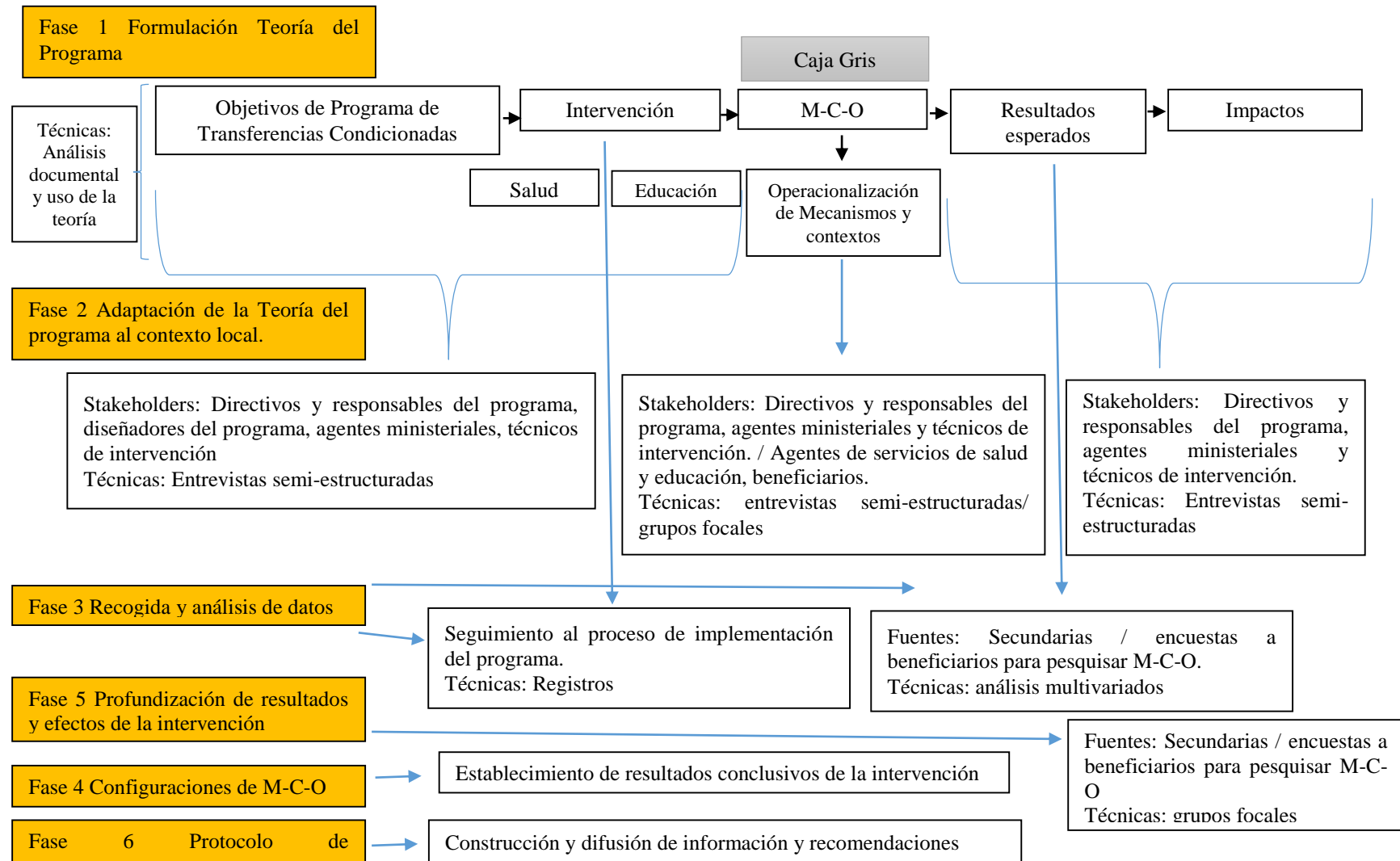
-¿a qué elementos de la intervención se les debe dar prioridad para aumentar la eficacia del programa?

Posterior al establecimiento de objetivos y preguntas de evaluación se da a conocer el diseño de evaluación. Con fines explicativos y para tener mayor comprensión sobre el proceso, se comienza con un esquema gráfico del modelo y sus etapas. Posterior a esto, se profundiza en cada una de ellas y los procedimientos implicados.

Este esquema gráfico se basa en la lógica procesual adaptada por Pawson y Tilley para el enfoque de Evaluación Realista y, además se incorporan otros elementos que son considerados fundamentales para el proceso evaluativo. De esta manera el diseño se constituye con las siguientes fases:

- 1) Formulación de la Teoría del Programa.
- 2) Recogida y Análisis de Datos.
- 3) Profundización de Resultados e identificación de impactos.
- 4) Establecimiento de Configuraciones M-C-O que reportan eficacia de la intervención.
- 5) Elaboración de informe de recomendaciones (Protocolo de Recomendaciones)

Figura 13: Esquema gráfico propuesta metodológica para evaluar el impacto de Programas de TC





## 2.1. Fase 1: Formulación de la Teoría del Programa

La formulación de la Teoría del programa contempló una serie de fases que fueron establecidas para validar el proceso y, además, para obtener una Teoría explicativa de la intervención y, a su vez, realista al contexto local en que se implementan los Programas de Transferencias Condicionadas (TC). Esta propuesta metodológica considera a lo menos tres acercamientos para lograr una adecuada formulación de la Teoría del Programa. El primer acercamiento a la Teoría del Programa es a través de la revisión documentaria y bibliográfica de material disponible. Se acudió a revisar los manuales generales de los Programas de TC, la bibliografía internacional que existe sobre esta intervención y sus componentes específicos. Así mismo, se estudiaron los fundamentos teóricos subyacentes a las acciones e intervenciones que constituyen el programa. Una vez concluida la revisión se formuló la Teoría del Programa, desde una perspectiva teórica realizada por el investigador, en la cual se exponen los objetivos de intervención, componentes de intervención, la caja gris conformada por Mecanismos y Contextos que explicarían el funcionamiento de la intervención, los resultados e impactos esperados. El propósito era constituir explícitamente el proceso de la intervención para la consecución de los efectos que se esperan de la misma.

Un segundo acercamiento para la consolidación de la Teoría del Programa fue someter a valoración la formulación que se hizo a través de la revisión documental. Esta valoración la llevó a cabo un panel de evaluadores conformado por profesionales, académicos, técnicos y evaluadores que dedican su trabajo a la evaluación en países de América Latina. Esta valoración permitió refinar la Teoría del Programa puesto que se ajustaron los diferentes componentes de la intervención, permitió mejorar el planteamiento de los Mecanismos (M) y Contextos (C) de acuerdo a la realidad latinoamericana, se incluyeron otros que no habían sido considerados y se refinó su operacionalización. Esta fase de la formulación fue fundamental en tanto que la experiencia del panel de evaluadores dio la posibilidad de dotar de realidad la formulación teórica que se hizo en el primer acercamiento.

Como resultado de este proceso se obtuvo la siguiente Teoría del Programa:

- a) **Objetivos de los Programas de Transferencias Condicionadas (TC):** los objetivos generales que un Programa de TC persigue son 1.Reducir la pobreza de consumo actual de hogares en situación de vulnerabilidad y 2.Fomentar el desarrollo de capital humano (especialmente el de hijos menores de edad) para prevenir la permanencia o aparición de pobreza futura en cualquiera de sus dimensiones.
  
- b) **Intervención:** En cuanto a la intervención se señala que los programas de TC poseen dos líneas generales de intervención: Salud y Educación. En algunos casos incorporan líneas de intervención relacionadas con participación en mercado laboral. La intervención opera a través de transferencias condicionadas, monetarias y/o no monetarias a las familias beneficiarias y éstas asumen la co-responsabilidad de cumplir con condiciones necesarias para recibir la transferencia. Dichas condiciones son asumidas por un adulto receptor integrante de la familia quien debe: 1. Procurar que los hijos menores de edad de la familia estén o se matriculen en la escuela, asistan regularmente (a lo menos 85% asistencia requerida por el sistema educativo), logren un adecuado rendimiento escolar que les permita aprobar cada año académico y aumentar la participación en la comunidad escolar. Por otro lado, en cuanto a salud, el adulto receptor debe procurar que los hijos menores de edad posean sus controles normativos de salud, vacunación, estado nutricional adecuado según medidas antropométricas, entre otras cosas. El técnico de intervención del programa realiza un acompañamiento y monitoreo continuo a las familias desde el inicio de la intervención en donde explica a las familias la forma de operar hasta el culmine de ésta. Generalmente, las transferencias condicionadas son proporcionadas a las familias por etapas. La primera etapa es al inicio de la intervención y las siguientes de acuerdo a plazos fijos y en función del cumplimiento de las co-responsabilidades. Los criterios de elegibilidad de las familias son: familias que se encuentren en situación de vulnerabilidad y/o bajo la línea de pobreza (según registros locales) y 2. Familias con hijos menores de edad.

- c) **Caja Gris:** Este componente de la teoría del programa revela los elementos comprensivos sobre el funcionamiento de la intervención, es decir, Mecanismos (M) y Contextos (C) y éstos asociados a resultados. La operacionalización de estos elementos se realizó de acuerdo a la propuesta de Dalkin, Greenhalg, Jones, Cunningham y Lhussier (2015) revisada en el subcapítulo Consideraciones para el Ajuste del diseño revisado en este capítulo. La tabla 28 muestra la operacionalización.

Tabla 28 Operacionalización M-C-O

Mecanismos (M) (Recursos)	Contextos (C)	Mecanismos (M) (Razonamientos de los beneficiarios)	Resultados (O)
Escolarización como estímulo	Ubicación geográfica de las familias (entorno rural/urbano).	“ el adulto receptor o la familia percibe que la educación potencia el desarrollo integral de niños y niñas (satisfacción de necesidades)”	Mayor adherencia de niños y niñas a la escuela
	Rol económico que cumplen los hijos en el hogar.		Adecuado desempeño escolar (aprobar año académico)
	Contexto psicosocial de las familias (capacidad para pedir ayuda).	“El adulto responsable percibe la escolaridad como un aspecto importante para la vida de sus hijos”	Asistencia regular a la escuela (a lo menos 85% requerida).
	Población en conocimiento/desconocimiento de sus derechos.	“ La educación ayuda a desarrollar capacidades de aprendizaje de los hijos”	Mayor participación en la comunidad escolar.
	Normas y valores sociales del entorno local.		
	Situación habitacional.	La Asistencia a la escuela ayuda a prevenir delincuencia de jóvenes y adolescentes”	Adulto receptor involucrado en la comunidad escolar (asiste a reuniones de apoderados,
	Ocupación de la familia		

	Restricciones de liquidez (familias con mayor y menor liquidez).	Aspiraciones de superación de los padres hacia sus hijos	mantiene contacto con agentes educativos)
	Rol y participación de la familia extensa en la crianza de los hijos (abuelos, tíos, etc.).	“ La familia percibe que recibirá ganancias por la asistencia de sus hijos a la escuela”	
Escolarización como herramienta	Vida comunitaria, tejido social, apoyo comunitario.	“La educación ayuda a largo plazo a reducir la pobreza” (movilidad social).	
	Logística operativa del programa.	“la educación ayuda al crecimiento económico puesto que los niños y niñas tendrán mayor formación y, por ende, mayores oportunidades laborales en su adultez”	
	Condiciones políticas del país.		
	Etnia, raza.		
	Condiciones de seguridad a nivel local y comunitario.		
	Trabajo infantil	“ La educación convierte a los niños y niñas en agentes productivos”	
	Distribución de los roles en la familia.		
	Empoderamiento femenino en el hogar.	“la asistencia a la escuela fomenta valores relacionados con la responsabilidad y el esfuerzo”	
	Familias beneficiarias en donde la madre es el adulto receptor versus familias donde el adulto receptor es otra figura.	“La asistencia a la escuela fomenta la integración social, permite que los hijos se vinculen con pares, consigan amigos”	
	Familias monoparentales		
	Acompañamiento técnico del programa	“ Asistir a la escuela permite que los hijos se alimenten allí”	

	Integración de los servicios sociales locales.	“ la educación (escolarización” permite resolver problemas vitales de las familias”	
Salud (Atención sanitaria)	Situaciones inesperadas (enfermedades de gravedad que impliquen una barrera para el programa).	“las familias perciben que aumenta el bienestar de las personas”	Controles de salud normativos al día
	Familias cercanas que también participen del programa TC	“la familia o adulto receptor visualiza la salud como un derecho”	Vacunaciones al día
	Condiciones de educabilidad de los centros educacionales.		Mayor compromiso con la intervención y con la adherencia a los centros de salud”
Salud (atención sanitaria en nutrición)	Condiciones de los sistemas de salud (acceso, atención temprana, etc.).	El adulto percibe que una adecuada nutrición potencia el desarrollo cognitivo y crecimiento sano de sus hijos”	Adecuado estado nutricional según medidas antropométricas
	Número de hijos menores de edad al interior de las familias	A mayor comprensión del programa y las co-responsabilidades mayor será el compromiso del adulto receptor	Aumento consumo per capita
Gestión del programa TC (Explicación del programa a las familias)	beneficiarias (composición de la familia).		Mejora de la situación socioeconómica del hogar
	Edades de los hijos menores de edad y sexo.	“ el adulto percibe positivamente el programa, el trato del técnico de intervención y la calidad del servicio”	Distribución del gasto en el hogar
	Características del adulto responsable (mujer, hombre, trabajador, sostenedor, cercanía afectiva con los hijos menores de edad).		Mayor compromiso con la intervención
Transferencias condicionadas (entrega de recursos)	Grado de vinculación entre el adulto responsable y la comunidad escolar (comunicación continua, directa, etc.)	A mayor necesidad económica de la familia, mayor necesidad de participar”	Desarrollo cognitivo adecuado (según test cognoscitivos o de inteligencia)
		“ el adulto receptor hace un análisis de costo/beneficio de	

	Grado de vinculación del adulto receptor con los técnicos del programa TC (contacto continuo, directo, etc.)	participar” (qué pierde y qué gana)	
	Cercanía geográfica con el centro educacional.	“ El adulto percibe ganancias complementarias por participar del programa”	
	Cercanía geográfica con los centros de salud		
	Adulto receptor con mayor escolarización versus adulto receptor con menor escolarización		
	Personal sanitario resolutivo, buena atención percibida por la familia.		
	Personal educativo resolutivo, cercano y de calidad, percibido por la familia.		
	Acceso a los servicios sociales locales disponibles (atención temprana, resolutiva, etc.)		

Fuente: Elaboración propia

**d) Resultados ( a corto plazo):** En cuanto a los resultados esperados de la intervención se indican los siguientes de acuerdo a las líneas de intervención:

Línea de acción “educación”:

- Desempeño escolar de los hijos menores de edad (necesario para aprobar año académico).
- Adherencia (vinculación positiva) y asistencia escolar (a lo menos el 85% requerida por el sistema educativo).

Línea de acción “salud”:

- Nutrición de hijos según parámetros antropométricos.
- Controles de salud normativos para hijos menores de edad.
- Vacunación
- Controles perinatales si correspondiese.

Línea de acción “paliar situación de vulnerabilidad social”:

- Aumento consumo hogar (en relación al momento de iniciar la intervención.
- Distribución consumo hogar orientado a áreas de fomento de capital humano (educación, salud, etc.).

**e) Efectos a mediano y largo plazo:**

- Índice de pobreza.
- tasa de escolarización de hijos.
- Estado de salud según parámetros antropométricos.
- Distribución del consumo per cápita en áreas de fomento de capital humano.
- inversión en educación.
- Inversión en salud
- Tasa de participación en el mercado laboral de los sostenedores del hogar (adultos).
- Indicadores de movilidad social de las familias: tasa de participación comunitaria, tasa de participación familiar en las redes de apoyo social y servicios sociales.

**2.2. Fase 2: Adaptación de la Teoría del Programa al contexto local.**

El tercer acercamiento para obtener una Teoría del Programa refinada es la adaptación de ésta a las especificidades que cada programa de TC posee de acuerdo al país en que se implementa y los énfasis que se le otorgan a los componentes de la intervención. Para esta fase es necesario incluir la participación de stakeholders en tanto que tienen los conocimientos de la realidad local respecto de la intervención. Si bien es cierto que todos los Programas de Transferencias Condicionadas (TC) tienen en sus bases los mismos fundamentos teóricos y plantean las mismas intervenciones, sí existen

diferencias en cuanto a la focalización de la población beneficiaria y características específicas en la implementación y gestión del programa. Ante este escenario, es probable que existan variaciones en la Teoría del Programa que son necesarias de estudiar para asegurar el criterio de realidad. En cuanto a los stakeholders se consideran dos grupos. El primero compuesto por diseñadores del programa de TC a nivel local, responsables del programa, ejecutores y técnicos directos y agentes ministeriales de Salud, Educación, Desarrollo Social, Hacienda y todos aquellos ministerios que estén involucrados directamente en el programa público, ya sea desde la planeación y gestión de los recursos financieros para la implementación o desde la gestión de servicios que se ven involucrados en la intervención tales como salud, educación y servicios sociales. Estos actores brindan información relacionada con los objetivos de la intervención, las acciones que conllevan la intervención, los resultados y efectos esperados y los elementos de la caja gris (Mecanismos y Contextos). Se sugiere que con este grupo de stakeholders la recopilación de información para ajustar la teoría del programa sea a través de entrevistas semi-estructuradas centradas en:

- Aspectos teóricos de los programas de TC.
- Aspectos de gestión e intervención.
- Indicadores de intervención
- Operacionalización de los objetivos, componentes del programa, elementos subyacentes, resultados y efectos esperados.

Un segundo grupo de stakeholders se conforma de grupos de beneficiarios y agentes de los servicios de Salud y Educación. La participación de estos actores permitirá refinar, específicamente, los elementos de Contextos (C) y Mecanismos (M) y con ello obtener una mirada realística e idiosincrática. Se propone que la recogida de datos sea a través de grupos focales en tanto que esta técnica permite identificar opiniones y actitudes que contribuyen a generar entendimiento sobre las experiencias y creencias de los participantes. Esto es relevante para la construcción de Mecanismos (M) y contextos (C) y dotarles de veracidad. Para la composición de los grupos focales de beneficiarios se propone que los integrantes sean adultos que asumen la co-responsabilidad del programa, mientras que para los grupos focales de agentes de salud y educación, sean técnicos de intervención directa. El objetivo de los grupos focales debe ser la recopilación de



información relacionada con tipos de mecanismos y contextos que influyen en la provocación de un cambio.

Terminado este tercer acercamiento, se concluye que la formulación de la Teoría del Programa cumple con criterios confiables y que el modelo teórico explica la intervención con márgenes aceptables de especificidad y adaptabilidad al contexto. Cabe señalar que esta metodología de evaluación no profundiza en la construcción de esta fase en tanto que la propuesta de evaluación tiene su propósito de aplicabilidad a la generalidad de los Programas de Transferencias Condicionadas (TC). No obstante, sí hace una propuesta metodológica para la adaptación de la Teoría del Programa. Finalmente, se enfatiza la necesidad que esta fase de la evaluación cuente con la participación de diversos actores, visto esto como una característica distintiva de la evaluación. Sin esa participación, la adaptabilidad de la Teoría del Programa a la realidad local puede resultar dificultosa.

Se asume que una formulación de la teoría del programa en 3 fases y bajo una perspectiva participativa permite la robustez de la misma y, a su vez, se configura como una estrategia analítica esencial para determinar la contribución de los programas de Transferencias Condicionadas.

### 2.3. Fase 3: Recogida y Análisis de Datos.

La fase 3 de la evaluación consiste en la recogida de datos y análisis para estimar los efectos del Programa de Transferencias Condicionadas (TC). Esta etapa es fundamental en el proceso evaluativo puesto que la manera y el tipo de información recopilada va a contribuir a determinar si la intervención logra los resultados esperados. En este sentido, la caja de herramientas y las fuentes de datos son primordiales para esta tarea. Por lo tanto, **esta metodología de evaluación propone un conjunto de estrategias analíticas para determinar la causalidad contributiva del programa** sobre los resultados/efectos que se observan. Dichas estrategias analíticas son: formulación participativa de la teoría del programa (revisada en el apartado anterior) y en tres niveles (a través de la revisión bibliográfica, la retroalimentación de un panel de profesionales en materia de evaluación, y adaptación a la realidad local con la participación de stakeholders), seguimiento de la implementación del programa, la adopción de una triangulación metodológica para llevar a cabo el proceso, análisis comparativos con muestras de sub-grupos de beneficiarios para identificar patrones cuantificables de

resultados relacionados con interacciones de M-C-O y profundización cualitativa de “explicaciones” del proceso de cambio. El conjunto de estas estrategias analíticas puede permitir la obtención de asociaciones plausibles respecto a la contribución del programa y resguardar la validez interna y externa.

En cuanto al **seguimiento de la implementación del programa**, es una estrategia que aporta a la evaluación de impacto en tanto que para establecer la contribución del programa sobre el impacto, es indispensable asegurar que la intervención se implementa según el plan estipulado y con alta fidelidad a la teoría del programa. Las asociaciones contributivas que se determinen deben estar a la base de una adecuada implementación del programa. Para el seguimiento de la implementación se propone que ésta se desarrolle al menos en tres momentos, al inicio de la intervención, en su fase intermedia y final. Esto, además, ayuda a corregir in situ fallos en la implementación.

El plan de seguimiento debe contar con indicadores de implementación. Dicho esto, la metodología de evaluación propone construir un instrumento para valorar la implementación. La tabla 29 muestra los elementos que se sugieren considerar y sus respectivos indicadores.

Tabla 29: plan de seguimiento de la implementación del programa.

Plan de seguimiento	Indicadores
Adecuada focalización de la población beneficiaria	-las familias cumplen con los criterios de inclusión al programa.
Adecuada entrega de las transferencias condicionadas.	-Las familias reciben las transferencias condicionadas de acuerdo a los plazos que establece el plan del programa. -Las transferencias condicionadas se entregan siempre que se cumplan los criterios de condicionalidad.
Adecuada gestión técnica y administrativa del programa.	- El programa está activo de acuerdo al periodo que establece el plan (tiempo de duración de la intervención). - El asesoramiento técnico que recibe las familias se realiza de acuerdo a lo estipulado en el plan (periodicidad, acompañamiento, presencia de un técnico de intervención, etc.)
Adecuada coordinación del programa con entidades participantes de la intervención.	-Existe disponibilidad de servicios de salud para entregar atención médica y cupos disponibles de acuerdo a lo estipulado por el plan.

	-Existe disponibilidad de servicios de educación y cupos en centros educativos (matriculas escolares disponibles). -funcionamiento técnico y administrativo de los centros de educación y salud.
-manejo de contingencias no previstas	- Barreras técnicas, administrativas y de la intervención que puedan afectar el funcionamiento del programa y su desarrollo de acuerdo al plan. -Barreras en otras áreas que puedan afectar el funcionamiento del programa. -barreras técnicas o administrativas en los servicios de salud y educativos.

Fuente: elaboración propia

En cuanto a **la triangulación metodológica**, hay una serie de elementos a considerar. Uno de ellos es que al momento de decidir por el uso de técnicas y fuentes de producción de datos hay que tomar en cuenta los costos implicados y el tiempo destinado en esta tarea. Los programas públicos, en ocasiones invierten escasos recursos a la práctica evaluativa por lo que es importante hacer uso eficiente de los recursos con los que se cuenta. Por tanto, el uso de fuentes secundarias disponibles es una opción idónea para estos procesos, dada su accesibilidad, bajo costo para la evaluación y su amplio potencial informacional, específicamente para recoger resultados cuantificables del programa (desempeño escolar, tasa de asistencia escolar, estado de salud, estado nutricional, índice de pobreza, indicadores de consumo hogar, distribución consumo hogar, uso de las transferencias condicionadas, entre otros).

Por otro lado, también se sugiere una encuesta ad hoc aplicada a muestras de beneficiarios para recoger aspectos relacionados con la caja gris (Mecanismos y Contextos). Está recogida de datos es importante puesto que no se puede extraer de fuentes secundarias. Respecto a los datos que se pueden recoger de las encuestas Ad hoc se indica que éstos se relacionan con la identificación de los mecanismos (M) y Contextos (c) que inciden en las familias para responder a la intervención. La importancia del uso de esta técnica de recogida es que los datos se pueden cuantificar y hacer análisis estadísticos y establecer asociaciones con los resultados. Dichas asociaciones permitirán establecer con que subgrupos de beneficiarios la intervención funciona mejor y bajo qué contextos. Para la construcción de dicha encuesta es necesario contar, previamente, con

la operacionalización de los mecanismos y contextos (explicitados en la teoría del programa).

Respecto a las **comparaciones sub-grupales**, se proponen análisis cuantitativos en tanto que permitirá relacionar variables y establecer conclusiones estadísticas. Esta propuesta tiene relación con el contexto de la evaluación en América Latina y las lógicas procesuales que actualmente se adoptan en países de la región. En este sentido, esta tesis es consciente que las metodologías cuantitativas se encuentran validadas en el sector público, a lo menos, son las más recurrentes para estimar los impactos de una intervención. Ante este escenario, esta metodología de evaluación pretende ser una herramienta que cuente con criterios de aplicabilidad de acuerdo a la realidad local. Esto no quiere decir que se abandone la triangulación metodológica, sino más bien posiciona las diversas metodologías en diferentes fases de la evaluación de acuerdo a su funcionalidad.

Se proponen comparaciones intra-grupales, es decir, establecer diferencias en los resultados en subgrupos de beneficiarios y así identificar qué conjunto de variables generan mejores efectos. Estas comparaciones subgrupales si bien con son contrafactuales, actúan como una alternativa a éstos y permiten determinar la contribución que los programas de TC hacen a los impactos hallados.

Para ello se sugiere realizar análisis multivariantes: Un análisis de Clúster, también denominado análisis de conglomerados, permite agrupar variables tratando de lograr la máxima homogeneidad en cada grupo y diferenciación entre grupos. Esta técnica permite agrupar variables nominales y/o variables discretas como es el caso de los datos que se tomaran en cuenta en esta medición. Así mismo, se pueden realizar análisis de regresión (para cada sub-grupo) para establecer la relación entre las variables dependientes e independientes y así poder determinar la atribución de los resultados a la intervención.

En este punto es conveniente mencionar qué variables funcionaran como dependientes y qué variables lo harán como independientes:

- Variables dependientes: Datos nutricionales, datos de salud, rendimiento escolar, asistencia, tipo de uso de las transferencias condicionadas (relación de las transferencias y el gasto en salud y educación), situación socioeconómica (de pobreza), adherencia al sistema de salud y escolar, entre otros.

- Variables independientes: Mecanismos, Contextos, situación sociodemográfica de las familias, composición del grupo familiar, características de la implementación y gestión del programa, características en la atención de los servicios de salud y educación, entre otros.

Respecto a la conformación de sub-grupos de comparación, se proponen las características que éstos deben tener, las variables consideradas para el análisis, la consideración de eventuales variables contaminadoras y la inclusión de otras variables independientes. Dicho esto, se establece un modelo de análisis con las variables analíticas y su tratamiento (tabla 30).

Tabla 30 Ejemplo modelo de análisis

Variable dependiente	Variables independientes
Sub-grupos con diferentes tendencias en los resultados/efectos (con baja, media y alta magnitud de los resultados)	Conjunto de mecanismos de los sub-grupos seleccionados. Conjunto de contextos de los sub-grupos seleccionados.
Sub-grupos con diferentes tendencias en los resultados/efectos de acuerdo a las líneas de intervención (resultados en Educación, Salud, consumo)	<u>Variables sociodemográficas</u> : índice de pobreza hogar, edad del adulto co-responsable, nivel educacional, sexo, parentesco del adulto co-responsable con los menores de edad, participación laboral del adulto co-responsable, presencia de otros adultos responsable del cuidado de los menores de edad, edad de los hijos beneficiarios, sexo, número de hijos beneficiarios. <u>Posibles variables contaminadoras</u> : participación de la familia en otras intervenciones sociales
Análisis de clúster: conformar grupos con perfiles similares entre sí (regularidad de resultados, M-C, variables sociodemográficas y variables contaminadoras. Estableciendo todas las combinaciones posibles.	
Ejemplos:  <b>M + C+ variables sociodemográficas = O</b>	

<b>M</b>	<b>C</b>	<b>Variables sociodemográficas</b>	<b>O (resultados)</b>
Escolarización como estímulo (el adulto co-responsable percibe que la educación potencia el desarrollo integral de los hijos)	Cercanía geográfica del centro educacional  Rol y participación de la familia extensa en la crianza de los hijos  Distribución de los roles en la familia  Condiciones de educabilidad de los centros educacionales	Participación laboral del adulto co-responsable	Mayor rendimiento escolar de los hijos (aprueba año académico)  Asistencia regular a la escuela (85% requerida)
Entrega de recursos a través de la transferencia condicionada (a mayor necesidad económica, mayor motivación para participar.  El adulto co-responsable hace un análisis de costo/beneficio en participar del programa	Grado de vinculación del adulto receptor con los técnicos del programa TC (contacto continuo, directo, etc.).  Adulto co-responsable con bajo nivel educacional	Índice de pobreza mayor  Necesidades básicas insatisfechas	Aumento consumo per cápita  Mejora de la situación económica del hogar  Distribución del consumo a áreas de la educación y salud

Fuente: elaboración propia

Lo fundamental de las comparaciones sub-grupales, además de ser una estrategia alternativa a los contrafactuales tradicionales es que permite identificar patrones en los resultados/efectos e identificar las variables interactivas que explican los mismos. Se propone que el tamaño de la muestra de sub-grupos sea lo suficientemente amplia y heterogénea, ya que esto permitirá obtener regularidades de interacciones de M-C-O. Entre más extensa sea la muestra, se podrán establecer regularidades confiables respecto al comportamiento del programa y las variables interactivas que inciden en la aparición de resultados/efectos.

#### 2.4. Fase 4: Profundización de Resultados e Identificación de impactos.

Otra estrategia analítica, es la **profundización cualitativa sobre explicaciones causales del proceso de cambio**. Una vez realizado los análisis estadísticos para estimar los resultados de la intervención y habiendo obtenido interacciones M-C-O que mejores resultados/efectos es preciso profundizar cualitativamente en las contribuciones para tener una aproximación sobre los elementos que explican el cambio. Para ello es importante identificar, desde la perspectiva de los beneficiarios, qué elementos subyacentes provocan un cambio social en ellos y a partir de esto predecir el mantenimiento de los resultados en el tiempo.

Para llevar a cabo este proceso, esta metodología propone una perspectiva cualitativa en tanto que permite identificar discursos y actitudes de los beneficiarios respecto del desarrollo de capital humano y la movilidad social, sin reducir la mirada comprensiva sobre este fenómeno.

Se propone recurrir, por un lado, a la conformación de grupos focales con sub-grupos de beneficiarios que en las comparaciones sub-grupales reportaron mayor eficacia y, por otro lado, conformar grupos focales que en las comparaciones sub-grupales reportaron menor eficacia. El propósito de constituir grupos con más y menos eficacia es que permite comparar, cualitativamente las tendencias discursivas acerca del proceso de cambio. Es preciso señalar que esta profundización cualitativa, por sí sola, no determina el impacto de los programas de Transferencias condicionadas. Por el contrario, es el conjunto de estrategias analíticas y la interrelación que se haga de ellas es la que contribuye a obtener asociaciones plausibles con un grado de confianza.

Por lo tanto, el propósito de la realización de los grupos focales es poder identificar tendencias discursivas relacionadas con explicaciones sobre los elementos subyacentes que convergen en el proceso de cambio. Para ello, el abordaje se puede hacer a través de preguntas abiertas tales como: ¿en qué le ha ayudado el programa de transferencias condicionadas? ¿Qué aspectos de sus vidas han cambiado después de participar en el programa de transferencias condicionadas?, ¿Qué cosas creen que influyeron en esos cambios (o no cambios)?, ¿qué aspectos propios de sus familias contribuyeron a que se produjera un cambio después de participar en los programas de transferencias condicionadas? ¿Qué condiciones creen ustedes que son necesarias para provocar un cambio en sus vidas y la de sus familias? ¿Qué aspectos positivos resaltan de los

programas de transferencias condicionadas? ¿Qué aspectos negativos resaltan de los programas de transferencias condicionadas?

Respecto a la conformación de grupos focales se propone tener en cuenta las siguientes características para su constitución (tabla 31)

Tabla 31 Conformación de grupos focales

<b>Características de los grupos focales</b>
-Conformación de grupos focales con diferentes patrones de resultados/efectos (alta magnitud y baja magnitud).
-El número de grupos focales debe ser representativo al conjunto de patrones de resultados/observados hallados
-El tamaño de cada grupo focal debe ser pequeño (Max 10 participantes)
-Los participantes de los grupos focales deben ser los adultos co-responsables de la intervención.
Además, se propone conformación de grupos focales con hijos e hijas que fueron beneficiados con las transferencias condicionadas (estos grupos permitirán obtener una mirada del cambio desde otra perspectiva).

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, se sugiere que la realización de grupos focales se lleve a cabo en una fase posterior al término de la intervención, es decir, en el mediano y largo plazo (4-6 meses después finalizada la intervención e incluso 1 año después), debido a que hay procesos de cambios, sobre todo, los estructurales, que tardan un tiempo en consolidarse y observarse.

## 2.5. Fase 5: Establecimiento de Configuraciones M-C-O que reportan eficacia de la intervención.

La fase 5 de la evaluación pretende, a la luz de los resultados obtenidos, establecer el conjunto de configuraciones de Mecanismos- Contextos y resultados de la intervención que mejor funcionan. En esta etapa se concluye qué aspectos de la intervención son más eficaces, con qué subgrupos de beneficiarios funcionan mejor y bajo qué contextos.

Las configuraciones M-C-O dan la posibilidad de identificar elementos interactivos que posteriormente sirven para focalizar la intervención, permiten identificar aspectos de la gestión e implementación del programa que son necesarios de enfatizar y/o modificar para aumentar resultados/efectos positivos.



Bajo el enfoque de esta metodología de evaluación, la importancia de la evaluación además de determinar los resultados de la intervención, es pesquisar características específicas que ayuden a comprender el funcionamiento de la intervención y permitan predecir con qué población puede ser más exitosa y que características contextuales (sociales, culturales, políticas, territoriales y propias del programa) ayudan a la provocación de una reacción positiva hacia la intervención. Y es precisamente, en esta fase donde se puede sistematizar dicha información. En efecto, en esta fase se pueden responder las preguntas de evaluación formuladas al inicio, principalmente aquellas relacionadas con establecer cuándo funciona la intervención, con quién funciona y bajo qué contextos. Estas especificidades permitirán tener un mapa acerca de las interacciones de los programas y su comportamiento diferenciado entre sub-grupos de beneficiarios.

Se propone construir una matriz con el conjunto de patrones de interacciones M-C-O que representen mayor eficacia del programa, clarificando los elementos contribuyentes en los resultados/efectos. Dicha matriz también debe contener los elementos propios del programa que conducen al desarrollo de la teoría del programa, es decir, aspectos de la implementación que deben considerarse para asegurar el funcionamiento de la intervención.

## 2.6. Fase 6: Elaboración de Informe de Recomendaciones (Protocolo de Recomendaciones).

La fase final de la evaluación culmina con el proceso de formulación de recomendaciones, generalmente consolidado en un informe de evaluación y resultados.

Esta metodología de evaluación le otorga gran importancia a esta etapa puesto que la evaluación es concebida como una herramienta para el análisis de políticas públicas y ante este escenario es fundamental hacer un traspaso del proceso evaluativo al equipo de gestión del programa. Es por ello que se propone un protocolo de recomendaciones que cuente con características viables en el traspaso de información, elaboración de recomendaciones reales y bajo un sistema que permita la comprensión, el seguimiento y asesoría de las propuestas.

Se propone que protocolo de recomendaciones sea el resultado de un trabajo que comienza desde el primer momento del proceso evaluativo en tanto que se deben acordar entre el equipo evaluador y el equipo que demanda la evaluación sobre los objetivos que se persiguen y más importante establecer una estrategia colaborativa permanente.

En cuanto al Protocolo de recomendaciones, este debe superar su alcance informativo y configurarse como un instrumento propositivo que elabore estrategias de mejora del programa de intervención. Se sugiere que este instrumento se constituya por una serie de elementos:

- Revelación de Resultados e Impactos de la intervención.
- Elementos comprensivos sobre el funcionamiento del programa.
- Sistematización de la experiencia evaluadora, la implementación del programa y el ajuste de la Teoría del Programa.
- Incidencia del programa en los niveles de pobreza y vulnerabilidad social de la población beneficiaria.
- Recomendaciones
- Estrategias de seguimiento y asesoría para la implementación de recomendaciones

Es importante indicar que el protocolo de recomendaciones no sólo se centra en los aspectos relevantes a traspasar, sino también enfatiza en la forma de hacerlo y en estrategias que permitan un adecuado desarrollo de esta tarea. En este sentido, se sugiere que tanto la construcción de recomendaciones, el traspaso, el seguimiento y la asesoría se circunscriban a una mesa de trabajo entre los equipos involucrados, en el cual se fijen procedimientos técnicos, administrativos y co-responsabilidades. Es fundamental preparar al equipo receptor en tanto su desconocimiento técnico sobre la evaluación sea una barrera difícil de vencer. Así mismo, el equipo evaluador debe conocer las características de la institución que solicita la evaluación, los recursos con los que cuenta, la capacidad técnica y de decisión, el perfil de los receptores puesto que el desconocimiento de estos elementos también puede ser una barrera difícil de superar y puede provocar deficiencias en el proceso de construcción de recomendaciones ya sea porque son poco viables de realizar o porque no tienen cabida a las circunstancias locales.

La figura 14 muestra un esquema gráfico sobre la propuesta de Protocolo de Recomendaciones.

Finalmente, en la tabla 32 se resume el proceso de evaluación con los procedimientos y técnicas implicadas.

Figura 14 Protocolo de Recomendaciones

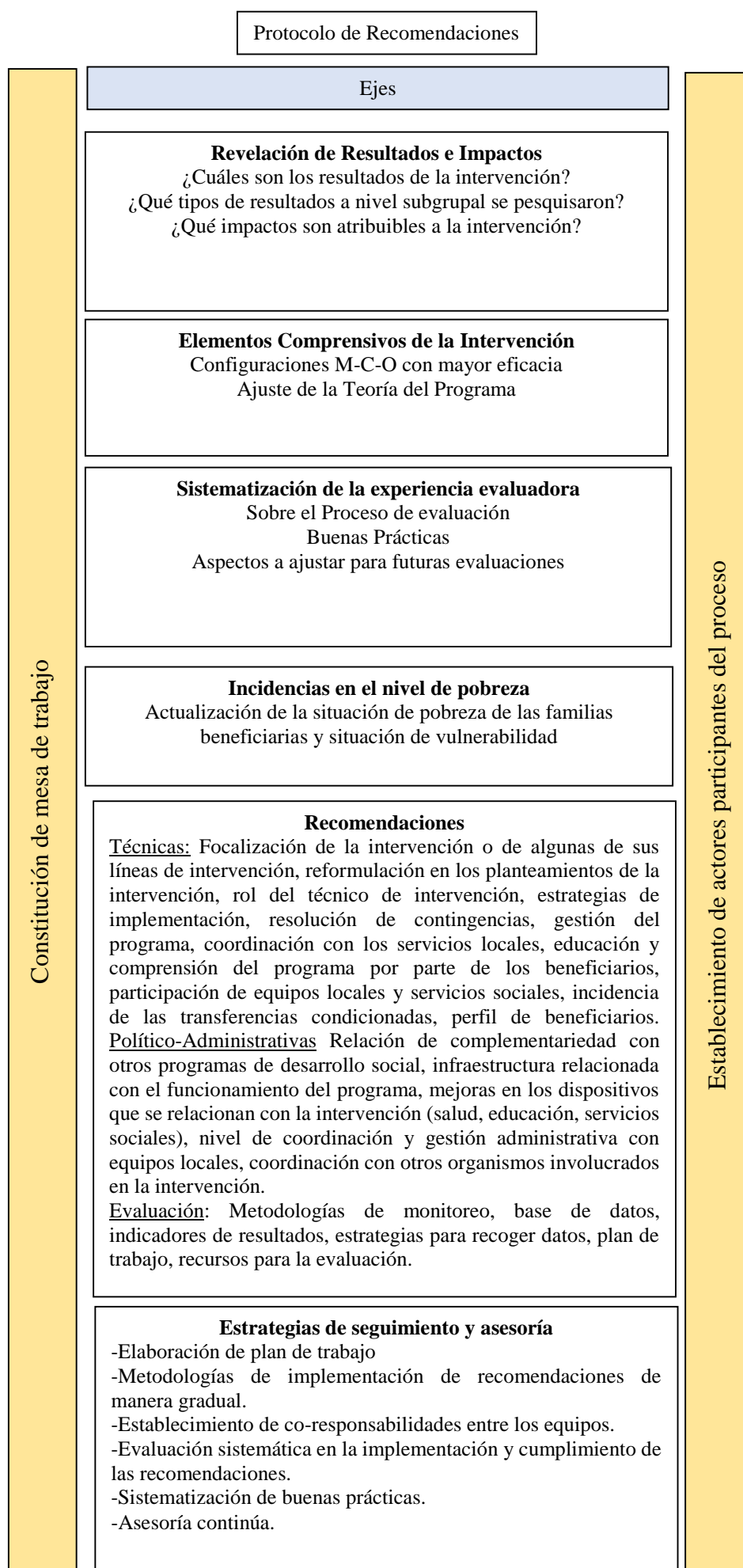


Tabla 32 Fases y Técnicas del Proceso de Evaluación

<b>Fases de la evaluación</b>	<b>Método</b>	<b>Técnicas</b>	<b>Aspectos a considerar</b>
<b>Formulación de la Teoría del Programa</b>	Cualitativo	Revisión teoría, revisión documental	Objetivos de la intervención. -Líneas de intervención. -Caja Gris (M-C-O). -Resultados esperados -Impactos esperados
<b>Adaptación de la Teoría del Programa al contexto local</b>	Cualitativo	Entrevistas semi-estructuradas a gestores del programa y equipos ministeriales. Grupos focales a beneficiarios y equipos de servicios de salud y educación para identificar mecanismos y contextos	-Objetivos de la intervención. -Líneas de intervención. -Caja Gris (M-C-O). -Resultados esperados -Impactos esperados
<b>Recogida y Análisis de datos</b>	Cuantitativo	-Seguimiento a la implementación del programa.  Análisis Multivariantes: Clúster y de regresión	Ajuste de la implementación al plan.  -determinar Resultados de la intervención. -comparar subgrupos de intervención. Establecer contribuciones de la intervención con resultados.
<b>Profundización cualitativa sobre explicaciones del cambio</b>	Cualitativo	Grupos Focales con subgrupos de beneficiarios.	-identificar explicaciones de los elementos de cambio social.
<b>Configuración M-C-O</b>	Cualitativo	Sistematización de la información	-Especificidades de la intervención que mejores reportes arrojan.
<b>Protocolo de Recomendaciones</b>	Cualitativo	-Elaboración de recomendaciones	-Sistematización de la evaluación. -Revelación de resultados e impactos. -Situación de pobreza.

			-Recomendaciones. -Estrategias de seguimiento y asesoría.
--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia

Por último, cabe señalar apreciaciones respecto a los momentos de evaluación. Tal como se ha mencionado a lo largo de esta tesis, el impacto se concibe como el conjunto de resultados y efectos que se producen en el corto, mediano y largo plazo. Por lo tanto, la evaluación implica un proceso de valoración que comienza con el seguimiento del programa (en su fase de implementación), posteriormente la evaluación de resultados/y efectos inmediatamente después terminada la intervención (corto plazo), otra evaluación en el mediano plazo (3 meses después terminada la intervención) y a largo plazo (6 meses o 1 año después). Esta evaluación sistemática también permite validar las regularidades observadas en tanto se podrá comprobar su mantención o extinción a lo largo del tiempo y, por tanto, dar robustez a los datos.

### 3. Validez interna y externa.

En este capítulo es preciso abordar algunos aspectos relacionados con los supuestos metodológicos de esta propuesta, específicamente aquellos relacionados con la validez interna y externa, en tanto que se reconocen como elementos sustanciales en las evaluaciones de impacto.

En este sentido, se asume la complejidad para validar estos supuestos en la propuesta metodológica, en tanto que recurre a un enfoque alternativo a los tradicionalmente utilizados en las evaluaciones de impacto - y por cierto ampliamente validados por la literatura a propósito de sus diseños experimentales y cuasi-experimentales y el uso de contrafactuales.

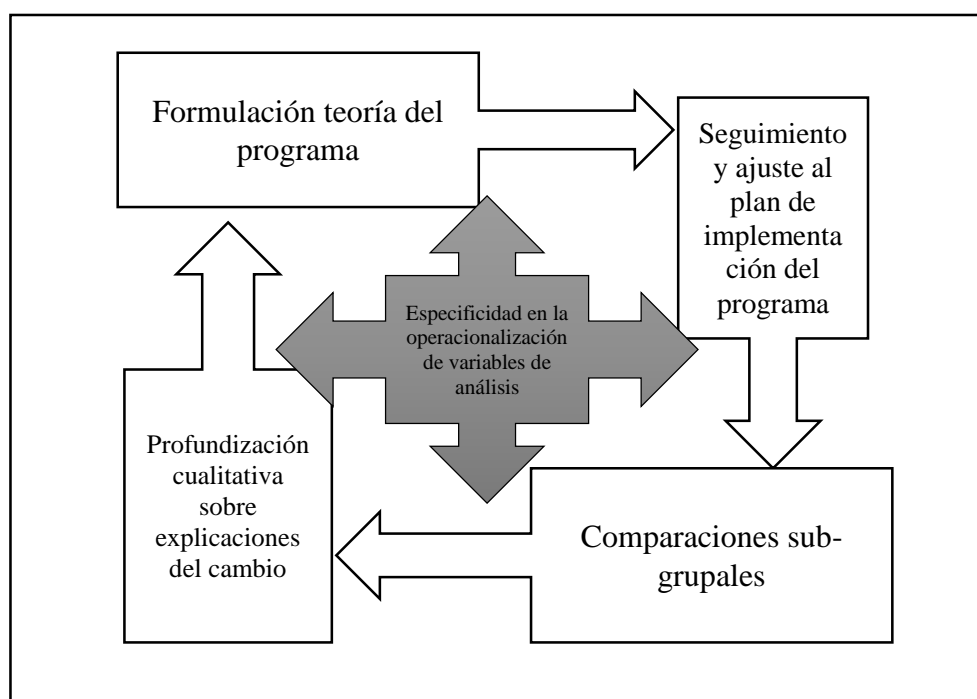
Lo primero que cabe exponer es la diferencia entre esta propuesta y los enfoques positivistas, la cual tiene relación con la búsqueda de causalidad contributiva de la primera versus la búsqueda de atribución causal de éstos últimos. Desde esta premisa, es que el ejercicio por establecer la validez interna y externa, necesariamente operan con lógicas diferenciadoras.

En cuanto a la validez interna, se señala que la propuesta metodológica concibe un proceso para asegurar la validez interna de la evaluación y, por ende, no la utilización exclusiva de un método. En esta línea, propone un conjunto de estrategias analíticas para

establecer asociaciones plausibles respecto al grado de contribución de los programas de transferencias condicionadas. Aquí es preciso, añadir que la hipótesis acerca de la contribución es que el programa y sus componentes en interacción con otras variables exógenas (Elementos subyacentes) e inherentes a las características diversas de la población beneficiaria son las que explican la influencia de la intervención sobre los impactos. Por tanto, se afirma que el programa por sí solo no puede atribuirse el mérito de los resultados/efectos observados, en tanto los sistemas sociales son complejos, abiertos, contingentes, dinámicos y multi-causales. Dicho esto, la metodología de evaluación, en el ejercicio de control de variables, incorpora y operacionaliza las variables subyacentes a la teoría del programa, a diferencia de los enfoques positivistas que, en el ejercicio de controlar variables contaminadoras, las excluye y homogeneiza el perfil de la población beneficiaria. En este sentido, se presume que este control de variables reduce el proceso de evaluación puesto que es esperable que como resultado se obtenga un patrón (determinístico) de resultados/efectos. Por el contrario, esta metodología se interesa por encontrar conjuntos de patrones, diferenciadores, de resultados/efectos. La hipótesis es que existirá más de un conjunto de interacciones que reporten la eficacia de la intervención.

Respecto a las estrategias analíticas que esta propuesta metodológica establece para llevar a cabo el análisis de contribución, se señala que éste último se enmarca en un proceso analítico conducente a integrar cada una de las estrategias e interrelacionarlas para establecer asociaciones plausibles. Dichas estrategias analíticas son: formulación de la teoría del programa con enfoque participativo, seguimiento y ajuste al plan de implementación del programa, comparaciones sub-grupales para identificar patrones de interacciones M-C-O, profundización cualitativa sobre explicaciones del cambio. La figura 15 muestra las estrategias analíticas y el respectivo proceso de análisis.

Figura 15 Estrategias analíticas para la validez interna



Este proceso analítico tiene el propósito de establecer coherencia entre cada una de las estrategias analíticas. En esta línea, si la formulación de la teoría del programa se lleva a cabo a través de las 3 fases (revisión bibliográfica, ajustes por el panel de evaluadores y adaptación al contexto local con la participación de stakeholders) y operacionalizando cada uno de los componentes del programa, incluyendo los elementos subyacentes (mecanismos y Contexto) el resultado es una teoría robusta en tanto ha pasado una serie de filtros para conseguir especificidad. Por otro lado, si se logra un adecuado ajuste de la implementación del programa de acuerdo a lo estipulado (tiempos, disponibilidad de recursos, intervención oportuna y en los plazos estipulados, coordinación sistemática con los agentes intervinientes, etc.) se podrá asegurar el control de eventuales variables contaminadoras que afecten el curso del programa y, por ende, el proceso de evaluación de resultados/efectos. Esta es una estrategia conducente a resguardar las condiciones necesarias y suficientes para el estudio de la contribución.

Por su parte, si se establecen comparaciones sub-grupales de beneficiarios, con previo control del tamaño de las muestras de análisis, procurando construir sub-grupos heterogéneos pero con homogeneidad interna, es decir varios sub-grupos con diferentes tendencias de resultados pero que cada uno de ellos sea homogéneo en su composición, así como una definida caracterización del perfil de las muestras a través de la respectiva operacionalización de variables que se someterán análisis (conjunto de regularidades de

resultados, variables de M-C-O, variables socio-demográficas y consideración de eventuales variables contaminadoras que no se pueden excluir como por ejemplo la participación de las familias en otros programas sociales), el resultado será la obtención patrones regulares sobre el funcionamiento del programa. Y si, además estos resultados cuantificables se complementan con un análisis cualitativo sobre explicaciones de la provocación del cambio, se podrán establecer asociaciones coherentes, plausibles y explicativas del funcionamiento de los programas de Transferencias Condicionadas.

Esta lógica analítica para determinar la validez interna, tiene su asidero en la afirmación que la validez es un juicio evaluativo global del grado en que la evidencia empírica y la lógica teórica apoyan la concepción y conveniencia de las inferencias y acciones en que se basan los datos observados. En esta línea, el debate que puede suscitar la propuesta metodológica para establecer la validez interna, conlleva a re-pensar y poner en relevancia la idea de que la validez no se determina exclusivamente a partir de la pertinencia del método para obtener los datos, sino que además son las inferencias sobre el significado de las puntuaciones, la interpretación para propósitos aplicados y sobre las implicaciones para la acción, las que dotan de plausibilidad los hallazgos.

En cuanto a la validez externa, también se asume la complejidad en su abordaje por dos razones a propósito del enfoque de sistemas abiertos siempre se carecerá de certeza absoluta para replicar la intervención a otras poblaciones con similares o iguales características y condiciones, en tanto que no se puede desconocer el dinamismo de los fenómenos sociales, su carácter contingente, situado, cambiante y multi-causal. No obstante, esta propuesta metodológica concibe algunos criterios que permitirían generalizar los datos, al menos, a nivel local y temporal. En esta línea, se propone que el tamaño de la muestra sea representativa del universo participante de la intervención, en tanto que esto permite, por un lado, hallar patrones de resultados/efectos con cierta regularidad y, a su vez, permite consolidar dichas regularidades de cara a extrapolarlas a otras poblaciones. Sin perjuicio de lo anterior, esta tesis metodológica no pone el énfasis en convertirse en una evaluación con fines generalizables, por el contrario la utilidad es reivindicar el carácter local de las políticas y programas sociales y, por ende, el estudio de los mismos debe ser situado, contextual y realístico en lo local.



## CAPITULO 11

### La Calidad de la evaluación

#### **1. Criterios de calidad de la Evaluación.**

Existe un cierto consenso respecto a la idea de que la evaluación debe cumplir con un conjunto de requisitos para asegurar la calidad de ésta y la de sus resultados. Contar con criterios de estándar facilita y guía el camino para desarrollar un trabajo riguroso y competente y, a su vez, fomenta la cultura evaluativa y la profesionalización de esta práctica en tanto incrementa la confianza sobre la utilidad de esta herramienta, su transparencia y credibilidad. Sin embargo, la delimitación de los criterios de calidad pueden ser diversos y de amplio debate y, en otros casos, éstos pueden estar implícitos en la praxis pero no visibilizados en la amplitud del campo de la evaluación. En este sentido, se intuye que la determinación de calidad, hasta ahora, ha estado orientada, aunque no en todos los casos, por criterios principalmente metodológicos que apuntan a la validación de los resultados, a la utilización de técnicas experimentales, en otros casos a la generalización de los datos, o contar con datos de línea base o utilizar contrafactuales. No obstante, aquí se establece la idea de que la calidad de la evaluación debe incluir otra serie de criterios, además de los metodológicos y técnicos. La evaluación es una herramienta de análisis de políticas públicas y por tanto debe proporcionar una mirada comprensiva sobre el valor de un programa o de una intervención pública. Para ello es necesario que la evaluación cumpla con criterios de calidad relacionados con aspectos técnicos y metodológicos en su diseño, implementación y análisis, así como también con criterios comunicativos que permitan poner los resultados al servicio de los agentes y responsables de la gestión pública, y con un alto grado de eficacia.

Como criterios de calidad se entenderá a aquellos requisitos que una evaluación debe cumplir para sostener su aceptabilidad en cuanto su función evaluadora, a la profesionalización del proceso evaluativo, a la rigurosidad en la recolección y análisis de datos, a la construcción de elementos comprensivos del valor del programa evaluado. En definitiva, se relacionan con el nivel de calidad del servicio y sin la guía o referente que caracterizan una evaluación efectiva (Stevan et al, 2005). Para asegurar la aceptabilidad de la evaluación en todas las áreas mencionadas anteriormente, es importante que los criterios de calidad abarquen dimensiones estructurales de un proceso de evaluación,

independiente de los métodos y las estrategias metodológicas que se utilicen y, los alcances y los tipos de resultados que se esperen.

Se debe reconocer que los intentos por establecer principios orientadores de las prácticas evaluativas que contribuyan a la calidad de los procesos no son recientes y en la actualidad existe una amplia experiencia internacional que ha avanzado en el tema y ha establecido principios y orientaciones de calidad. En la década de los setenta la asociación Americana de Evaluación elaboró una propuesta de 30 estándares que más tarde han sido tomadas por diversas instituciones y colectivos de evaluadores (Tapella, Guzmán y Urqueta, 2015). Durante los últimos años esta necesidad ha alcanzado mayor relevancia a propósito de la declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo en el año 2005, el programa de acción de Acra en el 2008 y la declaración de Busan en el 2011, en las cuales se ha promovido el desarrollo de capacidades, la profesionalización de la evaluación y la definición de estándares que fomenten la calidad de las evaluaciones (Mostajo, Miranda y Torres, 2015). Con todo esto, se reafirma el consenso que existe a nivel internacional por desarrollar estándares que aseguren la calidad de las evaluaciones y la efectividad de sus resultados en las políticas públicas.

Haciendo una revisión de las aportaciones en estas materias, se hallan 2 actores que han incidido en el desarrollo de normas y estándares, el Grupo de Evaluaciones de las Naciones Unidas (UNEG) y el Programme Evaluation Standards (PES) de la Asociación Americana de Evaluación (AAE). En el caso de la UNEG, se han definido 13 normas con alta influencia en las organizaciones y agencias del sistema de Naciones Unidas, contribuyendo a establecer un lenguaje común y exigencias comparables de las evaluaciones. Por otra parte, el PES ha influido en el campo de las redes y asociaciones de evaluadores (Mostajo, Miranda y Torres, 2015). Ha definido 30 estándares agrupados en cuatro categorías:

- Utilidad (U): Destinada a garantizar que la evaluación sirva a las necesidades de información de los usuarios previstos y sea apropiada por las partes interesadas.
- Viabilidad (F): Tiene el objetivo de garantizar que la evaluación sea realista, prudente, diplomática y frugal.
- Corrección (P): orientada a garantizar que la evaluación sea llevada a cabo legalmente y de manera ética y con el debido respeto por el bienestar de las personas involucradas en la evaluación.

- **Precisión (A):** Destinada a garantizar que la evaluación revele y transmita información técnicamente adecuada sobre las características que terminen el valor de los méritos del programa o de la intervención que se está evaluando.

Estas categorías son utilizadas y adaptadas a los contextos sociales y culturales de las regiones que representan. La tabla 33 muestra los estándares de evaluaciones adoptadas por diferentes redes de evaluación.

Tabla 33: Estándares de evaluación adoptadas por diferentes redes de evaluación.

<b>Redes/Estándares</b>	<b>Referidos a los procesos y resultados de evaluación</b>	<b>Referidos a la capacidad y la conducta de los evaluadores</b>	<b>Referidos a quienes comisionan evaluaciones y otros interesados directos</b>
<b>AfrEA African Evaluation Guidelines</b>	Documentación de programa evaluado; diseño adecuado; instrumentos relevantes y apropiados; obtención de formación confiable y un buen proceso de análisis.	Credibilidad de evaluador; respeto de derechos de participantes, calidad De interacciones entre actores involucrados informes a tiempo y bien difundidos.	Identificación de grupos de interés; viabilidad de evaluación; conflictos de interés y responsabilidad pública fiscal
<b>ANZEA Proposed Evaluation Standards</b>	Transparencia; solidez de investigación; confiabilidad razonamiento evaluativo validez, multicultural	Relaciones; comunicación; respeto; protección, competencia e independencia.	Rendición de cuentas; gobernanza; inclusión; autodeterminación.
<b>AES Guidelines for the ethical conduct of evaluations</b>	Rigurosidad; declara limitaciones; rendición de cuentas; informes claros; identificar Fuentes y hacer agradecimientos; informe claro	Identificar limitaciones; grupos de interés; identificar diferencias y desigualdades ;consentimiento de evaluados; competencias; confidencialidad	Documento ejecutivo; cumplimiento de términos contrato; advertencia de cambios; identificar riesgos y anticipar problemas.
<b>UKES Guidelines for good</b>	Explicitar objetivos, métodos, resultados esperados ; estar consciente de efectos imprevistos	Evaluadores establecen en conjunto con contratantes términos de evaluación; dialogo y cambios en el	Los evaluadores adhieren a los términos convenidos en el contrato; consultan

<b>practice in evaluation</b>		proceso; se minimizan eventuales efectos negativos de la evaluación.	eventuales cambios; demuestran calidad de evaluación en informes; se reconocen beneficios de evaluación externa e independiente
<b>SEVAL</b>	foco y selección de información; transparencia ; comprensión y claridad de informes; precisión en objetivos, métodos de recolección de información y análisis de datos cualitativos y cuantitativos; reporte neutral y conclusiones sustantivas	Credibilidad evaluador; Viabilidad política; costo efectividad; respeto dignidad humana; evaluación completa y balanceada; análisis de contexto.	Identificar grupos de interés; objetivos claros de la evaluación; evaluación de impacto; acuerdos formales escritos; aseguramiento de derechos de las personas; disponibilidad de datos; declarar conflictos de interés.
<b>DEGEVAL</b>	propósitos claros de la evaluación; foco y selección de información; procedimientos y tiempos apropiados	Credibilidad y competencia de evaluador; transparencia de valores; informe comprensivos y claros; procesos eficientes y útiles; protección de diachos de las personas; imparcialidad; análisis de contexto; descripción de procedimientos; difusión de resultados; transparencia de fuentes ; procedimientos confiables de obtención de información; de información; análisis riguroso de datos cualitativos y cuantitativos;	Identificación grupos de interés; acuerdo formales y obligaciones proceso evaluativo; meta evaluación

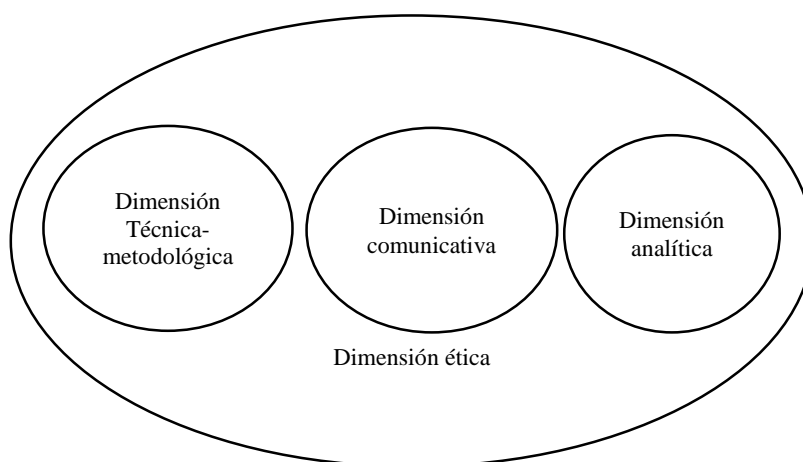
Fuente: Rodríguez y Guzmán, 2015.

Así mismo, la OCDE a través de su comité de ayuda al desarrollo (CAD) promueve el uso de los estándares para la evaluación con el propósito de mejorar las prácticas evaluativas.

A partir de la necesidad de contar con principios orientadores, aquí se identifican 3 dimensiones en las cuales convergen una serie de criterios de calidad, y que intentan reordenar y enfatizar principios relevantes en un proceso de evaluación (Tapella, Guzman y Urquieta, 2015). Estas dimensiones son: dimensión técnica-metodológica, dimensión comunicativa y dimensión ética. Y se propone una nueva denominada dimensión analítica. La consideración de estas cuatro dimensiones conlleva un proceso evaluativo marcado por estándares necesarios para profesionalizar la práctica evaluativa, para validarla dentro del ciclo de políticas públicas y para generar cultura evaluativa en la gestión pública.

La figura 16 esquematiza los criterios de calidad y las dimensiones que lo conforman.

Figura 16 Criterios de calidad de la evaluación



Fuente: Elaboración propia

La **dimensión técnica- metodológica** agrupa criterios y requerimientos mínimos que todas las evaluaciones deben considerar tanto en su diseño como en su ejecución. Esto incluye las consideraciones de viabilidad de llevar a cabo la evaluación, la determinación de un diseño de evaluación centrado en los objetivos y con la definición de metodologías rigurosas, confiables y centradas en la obtención de conocimiento acerca del valor del programa en cuestión, condiciones técnicas para construir recomendaciones

factibles y reportes y comunicación adecuada. Así mismo, en esta dimensión se consideran aspectos relacionados con la claridad de los procedimientos y el uso de los recursos apropiados, criterios de realismo frente a la accesibilidad a las fuentes de información y la participación de actores así como el nivel de participación de éstos.

Una evaluación alcanza niveles de calidad, en su dimensión técnica-metodológica, en tanto es capaz de definir una metodología acorde a las necesidades de evaluación y, a su vez, esta metodología tiene capacidad técnica para desarrollarse en el contexto social, político y económico en el que se circunscribe la evaluación, es decir, la metodología es idónea por la cantidad de recursos que requiere, por las decisiones políticas que están detrás y por la relevancia social que la evaluación tiene en la mejora de la intervención pública y en el bienestar de la ciudadanía, Por otro lado, alcanza niveles de calidad si la evaluación enfatiza sus aspectos técnicos y prevé todos los requerimientos que son necesarios para obtener información diversa, lo menos sesgada posible, construida participativamente en tanto es importante la pluralidad de visiones acerca del valor de una intervención, y es capaz de comunicar de manera simple sin que ello signifique reduccionista, oportuna y verazmente.

La **dimensión comunicativa** considera criterios de calidad en cuanto a la capacidad de reportar, comunicar y difundir el valor de una intervención. Si una evaluación no cumple este requerimiento se pierde el sentido de la evaluación vista ésta como herramienta para el análisis de políticas públicas. De nada sirve evaluar rigurosamente y de manera oportuna si no se establecen canales de comunicación capaces de contener y transmitir la información a los actores relevantes.

La dimensión comunicativa dota a la evaluación de dos características indispensables: su relevancia y su utilidad. La evaluación se configura como relevante porque permite analizar el comportamiento de una intervención o política pública y es útil porque aporta información centrada en la evidencia para tomar decisiones.

Dentro de los criterios que promueven una evaluación de calidad se encuentran: capacidad comunicativa, lenguaje comprensivo, información relevante para comprender el valor del programa, establecimientos de valores explícitos y descriptivos, conocer y prestar atención a los receptores de información y tener en cuenta las consecuencias e influencias que la información y la forma de comunicar pueden generar.

La **dimensión analítica** considera que la evaluación debe poseer la cualidad descriptiva y prescriptiva como valores estructurales de cualquier proceso evaluativo. Una evaluación puede alcanzar altos niveles de análisis si es capaz de describir ampliamente el valor de una intervención y si es capaz de establecer miradas comprensivas que permitan determinar, recomendar y proponer nuevas formas para aumentar el valor de la intervención pública o sugerir nuevos caminos a partir de la evidencia hallada. En este sentido, las cualidades mencionadas deben ser concebidas como parte esencial de una evaluación, no son optativas.

Descriptiva desde el enfoque que guíe la evaluación y prescriptiva desde el punto de vista del análisis de políticas públicas.

La **dimensión ética** es otro estándar que debe perseguir la evaluación y debe ser transversal a todas las dimensiones (técnica-metodológica, comunicativa y analítica). Aquí se incluyen criterios de transparencia, independencia, legalidad y respeto de derechos de las personas que participan en el programa y a sus comunidades, sean ejecutores o beneficiarios. Así mismo, es importante considerar el contexto cultural y la diversidad, en tanto que esto permite, por un lado, disminuir el sesgo y miradas reduccionista y, por otro, ampliar las miradas comprensivas del valor de la intervención. Las consideraciones éticas son importantes en la dimensión técnica-metodológica porque promueve la toma de decisiones basadas en el adecuado uso de recursos, decisiones metodológicas acordes a las necesidades y con sentido de realismo. En la dimensión comunicativa es importante porque permite informar de manera transparente, imparcial y libre de influencias que puedan afectar el análisis de las políticas públicas. Finalmente, en la dimensión analítica es fundamental que las consideraciones éticas estén presentes debido a que fomenta la pluralidad de visiones y la participación multi-actor. Es ético que el análisis esté marcado por la existencia de un conjunto suficiente de indicadores descriptivo y razonamientos prescriptivos. El fin último de una evaluación es la obtención de conclusiones sobre el valor y funcionamiento de una intervención pública y cómo ésta puede mejorarse.

Cabe advertir que la exposición de estas dimensiones busca establecer una aproximación de principios orientadores para realizar evaluaciones de calidad y, desde esta perspectiva, ésta se convierte en un conjunto de lineamientos que no invalida las declaraciones de estándares realizados por asociaciones y actores claves a lo largo de la

historia, sino más bien intenta armar un mapa conceptual de algunos criterios mínimos e indispensables para asegurar rigor y calidad en la práctica evaluativa.

La relevancia de estos criterios en el campo de la evaluación radica en lo fundamental de la función evaluadora de esta práctica y, bajo esta lógica, una evaluación debe alcanzar dicha función pero no a cualquier costo. En este sentido, los criterios de calidad proporcionan un camino que garantice que los resultados sean importantes y valiosos para los programas y para las personas evaluadas; así mismo, orienta las buenas prácticas en los diferentes niveles desde el diseño, la ejecución y la finalización del proceso evaluativo así como la utilidad que se dará a los resultados y la participación e injerencia de los diferentes actores de la misma. Si los equipos de evaluadores delimitan su trabajo bajo los parámetros de calidad, ello permitiría una evaluación eficaz, una mejor toma de decisiones y una mejor contextualización de los procesos evaluativos considerando todos los elementos clave.

En América Latina, la utilización de criterios de calidad es esencial a propósito de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas del año 2016, dentro de los cuales destaca uno relacionado con la superación de la pobreza en todas sus formas. Bajo este escenario, se torna necesario reforzar las estrategias de desarrollo nacional de los países, mejorando el uso de las evaluaciones para retroalimentar las políticas públicas y conseguir evidencias que sustenten un desarrollo sostenible (Mostajo, Miranda y Torres, 2015).

## **2. Estándares de la propuesta metodológica para evaluar el impacto de programas de transferencias condicionadas.**

En este apartado se establece una reflexión analítica respecto a los criterios de calidad que cumple la propuesta metodológica de evaluación de impacto de Programas de Transferencias Condicionadas. Esta reflexión es importante puesto que pone de manifiesto la consideración de estándares en el proceso de construcción de la metodología de evaluación y, a su vez, a través de estos principios se busca obtener una propuesta metodológica que aporte al conocimiento y a la comprensión acerca del valor de los programas de transferencias condicionadas.



El análisis de calidad de la metodología de evaluación se guía a través de las dimensiones de calidad que se abordaron en el apartado anterior, es decir, la dimensión metodológica-técnica, comunicativa, analítica y ética.

En cuanto a la dimensión metodológica-técnica, la metodología de evaluación propone la adopción de un marco ontológico y epistemológico propio del campo de las ciencias sociales y centrada en conocer el impacto social de estos programas de superación de pobreza, lo que permite entre otras cosas, mejorar la focalización de la intervención, identificar los grupos sociales que mejor reacción tienen a ésta y, en definitiva, aporta información para mejorar la gestión pública, construir políticas basadas en evidencia y hacer mejor uso de los recursos. Recurre a la Teoría del Programa para comprender la intervención, los supuestos implícitos que orientan las acciones, recoge la importancia de utilizar un enfoque participativo en todos los procesos de la evaluación y, a su vez, enfatiza lo esencial de contar con perspectivas pluralistas para el análisis. Este aspecto es medular en el campo de las ciencias sociales y, específicamente, en las políticas y programas sociales ya que los fenómenos sociales habitan en contextos marcados por la diversidad territorial, social, cultural y por la presencia de multi-actores. Por otro lado, propone una evaluación liderada por actores mixtos en tanto que esto fomenta la convergencia de miradas diferentes, permite controlar los sesgos e influencias que puedan afectar el curso de la evaluación. Por último, el enfoque de evaluación está centrado en pesquisar información descriptiva pero también comprensiva sobre el funcionamiento y efectos de los programas.

Respecto a la dimensión comunicativa, la metodología incorpora la necesidad de contar con un protocolo de recomendaciones y construir dimensiones para ordenar y transmitir los resultados de evaluaciones y la prescripción de sugerencias. Es sustancial que en esta fase, la participación multi-actor sea activa en tanto sea una cadena de participación durante todo el proceso evaluativo. La formulación de recomendaciones necesariamente debe ser construida con los stakeholders, en tanto que permite formular propuestas con criterios de realidad y bajo consenso. Eso, al menos, asegura que las recomendaciones sean comprensivas y a la base de un plan de implementación en el cual los multi-actores son los responsables de desarrollarlo.

En relación a la dimensión analítica, el diseño promueve su calidad en tanto intenta describir el valor del programa tomando en consideración variables cuantitativas y cualitativas, lo que además permite tener un acercamiento comprensivo y contextualizado acerca de los efectos de la intervención pública. En este sentido, aborda

el estudio de la contribución del programa a través de un conjunto de estrategias analíticas: ajuste en la implementación del programa, formulación de la teoría del programa de forma participativa, comparaciones subgrupales para identificar patrones de interacciones M-C-O y análisis cualitativo sobre explicaciones del cambio. Por último, en relación a la dimensión ética, esta metodología de evaluación pone en relevancia los contextos micro sin distanciarse de los macro para comprender el funcionamiento de los programas de TC y reconoce la importancia de los aspectos fenomenológicos para explicar por qué una intervención tiene mejores o peores resultados. Así mismo, le otorga valor a la participación multi-actor y valida la inclusión de todos los stakeholders involucrados en una intervención por ser los conocedores directos de lo que se está analizando. Finalmente, desde el punto de vista ético, la propuesta metodológica se asienta como una herramienta que contribuye al análisis de políticas públicas y no para otros fines. Y desde allí que su utilidad mayor sea mejorar los programas sociales que se evalúan.

La Tabla 34 resume los criterios de calidad considerados en la metodología de evaluación propuesta.

Tabla 34: Criterios de calidad considerados en la metodología de evaluación de impacto de Programas de Transferencias Condicionadas.

<b>Dimensión Metodológica-técnica</b>	<b>Dimensión comunicativa</b>	<b>Dimensión Analítica</b>	<b>Dimensión ética</b>
Metodología centrada en evaluar el impacto social de la intervención.	Propuesta de elaboración de protocolo de recomendaciones.	Evaluación centrada en describir el valor del programa y de prescribir información para mejorar la intervención pública.	Relevancia de aspectos contextuales micro, promueve la participación multi-actor.
Metodología rigurosa en tanto utiliza la Teoría del Programa para comprender la intervención.	Consideración de variables necesarias para la transmisión de recomendaciones.		Evaluación posicionada como una herramienta que contribuye al análisis de políticas públicas.
Enfoque participativo y énfasis en la consecución de miradas pluralistas.			Evaluación que promueve la generación de conocimiento a

Propuesta de evaluación liderada por actores mixtos (sector público y agentes externos).			través de diversos actores, lo que permite conocimiento ampliado y no sesgado.
Evaluación con capacidad descriptiva y prescriptiva.			

Fuente: elaboración propia

Probablemente la propuesta metodológica no aborda explícitamente la amplitud de criterios de calidad que deben estar presentes en un proceso de evaluación, no obstante, pone de manifiesto una metodología que se orienta a contribuir al análisis de políticas públicas, y desde allí, se reconoce que para conseguir esta labor, es importante que los estándares de calidad sean principios que circulen en los pilares estructurales de la práctica.

## **PARTE V: Conclusiones**

### **CAPITULO 12**

#### **Reflexiones y conclusiones finales**

El objetivo principal de esta tesis doctoral fue la formulación de una propuesta metodológica alternativa para estimar el impacto de Programas de Transferencias Condicionadas (TC), la cual se configura como una aportación metodológica para el campo de la evaluación y análisis de programas sociales en América Latina y, en definitiva, extrapolable a cualquier región. Para llegar a la propuesta de una metodología de evaluación, este trabajo transitó por una serie de procesos previos que permitieron posicionar las políticas públicas y la evaluación desde una perspectiva ampliada y centrada en el enfoque de análisis de políticas públicas. Bajo este escenario es necesario acentuar algunas reflexiones conclusivas sobre las diversas aristas que esta tesis abordó para llegar a la propuesta final, así como también es necesario concluir sobre esta misma y sus implicancias técnicas y metodológicas.

#### **1. Recapitulación y reflexiones**

Como punto de partida es necesario situar el interés que esta tesis doctoral persiguió desde sus inicios, el cual tuvo dos líneas preponderantes. La primera relacionada con enfatizar la importancia de la práctica evaluativa como una herramienta que es capaz de contribuir a la gestión pública y a la forma de hacer políticas sociales basadas en la evidencia. Poseer estrategias concretas e institucionalizadas es un reto complejo y de largo aliento, y por esto la necesidad de materializar herramientas técnicas.

La segunda línea, relacionada con la materialización de estrategias técnicas, se orienta a la consecución de un “producto” concreto como lo es una metodología para evaluar el impacto de programas de Transferencias Condicionadas, capaz de convertirse en una aportación metodológica alternativa a los enfoques de evaluación comúnmente utilizados en el campo de la evaluación. Alternativo no sólo porque se diferencie de los supuestos epistemológicos comúnmente adoptados, sino también por ser una propuesta que permite

ampliar los campos comprensivos respecto del funcionamiento de los programas de Transferencias Condicionadas (TC) y con la visión de mejorar la intervención pública.

Para obtener una mirada comprensiva fue indispensable hacer un recorrido acerca de las políticas sociales en América Latina, las cuales tienen un peso significativo en la región en tanto son de carácter interministeriales, se nutren y se ven nutridas de otras políticas de interior. La inversión social tiene un carácter creciente, a lo menos, desde la década de los noventa y la intervención del estado es cada vez mayor en estas materias. En este punto conviene resaltar la importancia de hablar de inversión y no de gasto social cuando se refiere a los recursos destinados para la implementación de políticas sociales. Posicionarse desde este paradigma permite, por un lado, darle un valor democrático a las políticas sociales puesto que apelan a la equidad social y al respeto por los derechos humanos fundamentales y, por otro, permite visualizar las políticas sociales como estrategias de desarrollo de capital humano, no asistencialistas, en tanto están directamente relacionadas con apostar por las personas y su desarrollo integral.

Las políticas sociales, entre otras, son el cuerpo medular de la intervención de los estados latinoamericanos. Es más, se podría decir que todas las políticas de interior tienen una vertiente social puesto que están orientadas a la mejora del bienestar ciudadano, ya sea desde el punto de vista educacional, sanitario, de seguridad, de protección, de habitabilidad, laboral y/o de servicios sociales. Desde el enfoque socio-céntrico, las políticas sociales están orientadas a la ciudadanía y a la resolución de los problemas que la afectan. Son los estados quienes asumen la misión de poner en marcha acciones públicas que contrarresten los fenómenos sociales negativos que inciden en la sociedad y afectan su calidad de vida y bienestar. Ante este escenario, es que los estados también tienen la responsabilidad de prever el desarrollo de políticas sociales eficaces y de desarrollar estrategias que permitan el monitoreo y la mejora constante de éstas. En este punto es preciso reconocer que la modernización que han experimentado los estados – a propósito de las nuevas tecnologías, el nuevo modelo de administración gestión por resultados, el desarrollo de capacidades técnicas, los procesos de gobernanza y la importancia de la democracia- ha permitido hacer una re-ingeniería técnica-política de la gestión pública y con ello incorporar perspectivas orientadas a la implementación de políticas basadas en evidencia. En la actualidad, no sólo basta tener un diagnóstico ampliado y comprensivo respecto de qué es necesario abordar desde la acción pública,

sino también es indispensable tener criterios válidos para decidir qué intervención se pone en marcha.

Bajo este contexto, la evaluación cobra importancia ya que se concibe como una herramienta que contribuye a comprender el funcionamiento de la intervención de los gobiernos y a generar conocimiento respecto a los procesos subyacentes a la gestión e implementación de una política y/o programa social y a los efectos que se generan a partir de estas acciones. Por tanto, es crucial que la evaluación sea considerada como práctica inherente al ciclo de las políticas públicas. Si esta premisa se manifestara con énfasis en las esferas políticas, existiría la posibilidad de aumentar el grado de institucionalización de la evaluación, lo que conlleva a generar cultura evaluativa en la administración pública, desarrollar capacidad técnica, destinar recursos para este quehacer y, en definitiva, apostar por políticas basadas en evidencia.

Desde el punto de vista del análisis de políticas públicas, la evaluación se configura como un insumo que contribuye al análisis general orientado a valorar la actuación de la gestión gubernamental y su intento por solucionar problemas. El panorama histórico en materia de evaluación da cuenta de un avance sustancial en la adopción de esta práctica en los países de la región, no obstante, el grado de institucionalización es dispar y en países con menos recursos sigue posicionado en un nivel embrionario. Se presume que esto ocurre por varias razones, por un lado, es una fase de las políticas públicas con menor peso a propósito de la carencia de capacidades técnicas y, por otro, porque en periodos de restricción o recesión de la inversión social esta fase pasa a segundo o tercer plano. Los organismos internacionales, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano del Desarrollo, la CEPAL, entre otros, han jugado un rol preponderante en la dotación de recursos monetarios y técnicos para desarrollar evaluaciones de programas sociales en América Latina y, probablemente, la cultura evaluativa que los gobiernos locales han adoptado proviene de la instrucción que estos organismos han proporcionado. Desde allí la importancia de promover la cooperación multilateral sobre todo en países en vías de desarrollo y con déficit de capacidades técnicas. Las administraciones públicas crecen en la medida que adoptan una gestión abierta al intercambio, a los procesos formativos y al análisis permanente de su labor. Si se comparan las realidades de países europeos o de América del Norte con los países de América Latina, se pone de manifiesto la brecha existente respecto a la consolidación de los sistemas de monitoreo y evaluación y el respaldo legislativo que poseen. Esto podría explicarse por las particularidades de los procesos políticos y sociales y por una cuestión de temporalidad. En países de Europa, a

lo menos los pertenecientes a la comunidad europea, la práctica evaluativa cuenta con varios años más de bagaje en relación a Latinoamérica, probablemente porque la necesidad de evaluar ocurrió antes a propósito de sus propios procesos políticos y sociales, al igual que en el caso de Estados Unidos - en donde la evaluación surgió en los años 30 con sus primeras nociones- la consolidación ha permitido legislar sobre el tema. En este sentido, no cabe duda que los procesos actuales que se viven América Latina responden precisamente a la exigencia por modernizar los gobiernos locales en tanto se hace necesario gobernar de formas apegadas a la democracia, la justicia social y a la noción de desarrollo.

El modelo de administración gestión por resultados que los países pertenecientes a la OCDE han adoptado, pone en relieve la idea de que la evaluación debe ser considerada como una fase de las políticas públicas y abordada desde el enfoque de análisis de políticas. Esta tesis doctoral se circunscribe bajo esos paradigmas para entender el rol de la evaluación y, por ende, le da importancia a la institucionalización de la práctica. Desde la perspectiva teórica, esta tesis hace una contribución en tanto enfatiza la necesidad de visualizar la evaluación como una disciplina inherente a las políticas públicas, y vinculada a la gestión administrativa de los gobiernos. A su vez, se asienta la idea definitoria acerca de la evaluación, la cual tiene relación con que ésta posee dos vertientes estructurales: una vertiente técnica y otra política. Y más importante, ambas deben operar en conjunto para cumplir la función evaluadora. La vertiente técnica tiene relación con la capacidad de la evaluación para generar conocimiento concreto acerca del funcionamiento de políticas y programas públicos y la vertiente política se relaciona con el rol activo que la práctica evaluativa debe asumir para la toma de decisiones basadas en evidencia.

Para superar las limitaciones existentes en el uso de la evaluación y el desarrollo de la práctica en la región, un paso sustancial tiene que ver con la consolidación de la disciplina, su profesionalización y con la construcción de sistemas de monitoreo y evaluación lo suficientemente autónomos para desarrollar la función, previniendo sesgos o conflictos de intereses.

Cuando se expone la idea de profesionalización de la evaluación, podría pensarse que este ejercicio sólo depende de la institucionalización que alcance. No obstante, tener esta visión puede ser reduccionista en tanto que no sólo se requiere de voluntad política para evaluar, de planificación sistemática, de sustento administrativo y de recursos para hacerlo. En paralelo, se debe desarrollar capacidad técnica y ésta se relaciona directamente con adoptar cuerpos teóricos y metodologías refinadas para evaluar con

precisión y con pertinencia. En este sentido, es importante distinguir el ejercicio de evaluar sólo para la rendición de cuentas – función recurrente- y evaluar para analizar políticas públicas - visión más amplia- en donde la rendición de cuentas es un aspecto importante de considerar pero no exclusivo. Además se debe considerar la necesidad de entender qué genera la intervención pública en la ciudadanía, cómo opera la intervención, cuando lo hace y cuando no, qué repercusiones tiene en la gestión gubernamental y en los procesos de gobernanza, entre otras cosas. Guiarse por esta última perspectiva permite hacer análisis de políticas y no sólo obtener datos cuantificables y tendencias de resultados.

En cuanto a las metodologías de evaluación, existen amplias y diversas perspectivas epistemológicas, así como también multi-métodos para desarrollar procesos evaluativos, los cuales configuran modelos diferenciadores de acuerdo a las necesidades de evaluación y a las características contextuales en que se circunscribe ésta. Un modelo de evaluación se sustenta y se justifica por la disponibilidad de recursos para implementarlo, por el objetivo y objeto de evaluación, por los requerimientos de la parte que la demanda, por el tiempo y los alcances que se persigan. Para el caso de América Latina, se identifica una tendencia a la utilización de enfoques positivistas altamente validados por el mundo académico, por la investigación orientada a métodos que permitan la generalización de datos, la experimentación y la fidelidad por los métodos cuantitativos. Las estadísticas refieren que cerca del 90% de las evaluaciones de impacto de programas sociales, específicamente los programas de superación de pobreza, se realizan a través de métodos experimentales y cuasi-experimentales. Este panorama da cuenta que los sistemas de monitoreo y evaluación de los gobiernos de la región confían en estos enfoques en tanto llevan ventajas por sobre otros, hay mayores experiencias al respecto y probablemente el mundo académico ha incidido en esta validación.

Hasta aquí se han establecido reflexiones respecto a algunas de las temáticas que conforman el marco teórico de esta tesis doctoral, como lo son las políticas sociales y la evaluación de políticas. Pues bien, dentro del abordaje de estos elementos el foco de estudio se profundizó, específicamente, en la evaluación de impacto puesto que el propósito fue establecer una propuesta metodológica para evaluar el impacto de programas de Transferencias Condicionadas.

Lo primero que cabe mencionar es que la evaluación de impacto es una evaluación sumativa que se orienta a generar conocimiento y posterior juicio respecto a los efectos,



previstos y no previstos, sobre la población beneficiada por la intervención, en el corto, mediano y largo plazo. Y más importante, la evaluación debe establecer el grado de contribución que la intervención pública tiene sobre los efectos hallados. Un punto clave acerca del estudio de los impactos tiene relación con los impactos sociales que produce la intervención, es decir, debe interesarse por determinar en qué medida el programa o la política social que se evalúa genera un cambio social en la sociedad y de qué manera ese cambio social contribuye a resolver un problema.

De acuerdo a la tradición de las evaluaciones experimentales y cuasi-experimentales, es probable que este tipo de valoración requiera contar con infraestructura previa para poder desarrollarla con estándares mínimos que permitan sus objetivos. No obstante, los sistemas de monitoreo y evaluación han tenido que lidiar con la carencia de información institucional, base de datos de los programas que se evalúan, indicadores y datos de línea base y, a su vez, han tenido que ir sorteando estas barreras en el transcurso de las evaluaciones para asegurar una calidad aceptada. En la actualidad, estas evaluaciones conllevan un alto costo para las administraciones públicas, por el despliegue y alcance que tienen y, por tanto, es necesario construir diseños eficaces y eficientes. No hay que olvidar que, en ocasiones, la falta de sistematicidad de las evaluaciones se debe precisamente a la falta de recursos económicos y/o técnicos. Otro aspecto que opera como barrera es el estigma que posee la evaluación de impacto para la esfera política, debido a que ésta puede resultar una amenaza para los gobiernos en tanto que devela resultados de las políticas públicas. En este sentido, tienden a percibirse como una herramienta de doble filo que puede atentar con la aprobación ciudadana de los gobiernos, en el caso que los resultados de una política no logre los resultados esperados o si estos son parciales. Generar el salto cualitativo hacia la concepción de una herramienta de análisis de políticas, es un proceso en vías de desarrollo y se presume que el cambio de paradigma se lograría en la medida en que la evaluación se posicione en la administración pública como un insumo reformativo, contributivo y comprensivo de la gestión pública. El peso de la democracia y de la modernización de los estados son dos grandes predictores de este vuelco.

Por otro lado, resulta conveniente profundizar en otras aristas constituyentes de esta tesis y directamente vinculantes con los elementos abordados en los párrafos anteriores: el fenómeno de la pobreza y los Programas de Transferencias Condicionadas. Ambos elementos se configuran como ejes sustanciales a los que la propuesta metodológica

intenta contribuir. Por un lado, la pobreza es un fenómeno social que despierta el interés de los gobiernos de América Latina puesto que se concibe como un efecto de la profunda desigualdad e inequidad social presente en la región. Los estudios contemporáneos acerca de la pobreza han alcanzado perspectivas que, por un lado, amplían los campos comprensivos sobre este fenómeno y, por otro, hacen necesario ampliar las estrategias públicas para intervenciones orientadas a paliarla. La concepción multidimensional sitúa la pobreza como un fenómeno complejo que se explica por una serie de elementos, convergentes, que la originan y la mantienen. Sus efectos son más que la carencia de recursos económicos, por el contrario, se relacionan con el deterioro de la calidad de vida y bienestar de los seres humanos en todas las áreas de su vida. La pobreza tiene que ver con la carencia de oportunidades en educación, salud, trabajo y crecimiento económico, con el déficit de movilidad social en sociedades tendientes al desarrollo. Así mismo, la pobreza se relaciona con la privación de condiciones óptimas de vivienda y habitabilidad, con la falta de redes comunitarias, cohesión social y seguridad. Dada estas características, la pobreza es un fenómeno que puede diferenciarse cualitativamente en distintas sociedades y localidades y, por ende, comportarse de múltiples formas. Por tanto, la manera de medir pobreza y las políticas de superación de pobreza deben construirse teniendo en cuenta dichos parámetros.

En cuanto a las políticas de superación de pobreza, éstas deben tener a la base el paradigma de desarrollo de capital humano y social, puesto que este enfoque permite establecer estrategias de intervención que apunten a proveer de herramientas, a las sociedades, para romper el círculo de la pobreza y promover la movilidad social. Las políticas sociales en materia de pobreza deben tener la responsabilidad de instalar recursos y capacidades en los grupos más vulnerables y, a su vez, paliar los efectos inmediatos de la pobreza. En efecto, el desarrollo se produce en la medida en que las sociedades poseen oportunidades para explotar sus potenciales. Para ello el escenario político, social, económico, cultural y territorial son fundamentales, puesto que éstos pueden jugar a favor o en contra.

Dentro del fenómeno de la pobreza, la “Transmisión Intergeneracional de la Pobreza” es un paradigma contemporáneo que apoya la visión multidimensional de ésta, le dota de contexto social, cultural, político y económico ya que puede predecir el grado de movilidad social y la capacidad de desarrollo de capital humano. Una familia vulnerable conformada por padres que en sus primeros años de vida carecieron de oportunidades educacionales y de salud, puesto que sus propios padres también experimentaron esa

privación, puede predecir la situación de sus hijos en edad adulta, si se mantiene una dinámica similar. El círculo de la pobreza se rompe cuando se introducen nuevos escenarios que promueven el desarrollo de capital humano. El rol de los estados, a través de sus políticas sociales, es contribuir a ese cambio.

Los Programas de Transferencias condicionadas, enmarcados en las políticas de desarrollo social, se han configurado como una oferta pública promotora del desarrollo de capital humano puesto que tienden a promover la adherencia escolar y sanitaria de los hijos de familias vulnerables en tanto son vistos como el capital humano de los hogares. Paralelo a esto, intentan paliar los efectos inmediatos de la pobreza como lo son la carencia de recursos monetarios que afectan el consumo familiar, a través de la transferencia de dinero condicionada al cumplimiento de co-responsabilidades relacionadas con asegurar que los hijos menores de edad adhieran al sistema de educación y a los servicios de salud. Los programas de Transferencias Condicionadas son intervenciones de gran alcance, en efecto, son la oferta pública de mayor envergadura en los países de América Latina, así como también en otras partes del mundo. Y los resultados avalan su permanencia en los gobiernos locales. De hecho son los programas sociales con mayores evaluaciones de impacto, sistemáticas, en los últimos años e incluso son materia de interés de organismos internacionales. Sin embargo, las evaluaciones de impacto son poco conclusivas en cuanto a los efectos a mediano y largo plazo y lo relacionado con la movilidad social. Es aquí donde se presume que las lógicas evaluativas, y lo que refiere directamente con las metodologías de evaluación, precisan de marcos comprensivos que permitan ampliar la forma de mirarlos y de entenderlos. Tal como se ha mencionado, la pobreza es multidimensional, contingente, cambiante e idiosincrática y, por lo tanto, los efectos de la intervención pueden ser diversos en las poblaciones, puesto que éstas también son heterogéneas. Determinar el impacto de estos programas es tan complejo como entender la pobreza y sus formas de mantenimiento en las sociedades.

Frente a este panorama, es que la propuesta metodológica para evaluar el impacto de programas de Transferencias Condicionadas se configura como una contribución metodológica que intenta abrir un campo comprensivo- alternativo- conducente a estimar los efectos de la intervención. Devela la necesidad de poner de manifiesto elementos ignorados pero explicativos de cómo y bajo qué contextos la intervención es más eficaz.

Dicho esto, la metodología de evaluación de impacto que se propone en esta tesis, se basa en los fundamentos ontológicos provenientes del realismo y, específicamente, del realismo crítico corriente aplicada al campo de las ciencias sociales. Este enfoque promueve algunos supuestos que la propuesta metodológica recoge y los adopta para configurar sus supuestos epistemológicos. Dichos supuestos son:

- Adopción del enfoque de sistemas abiertos, el cual afirma que los sistemas sociales son sistemas abiertos y por tanto, dinámicos, contingentes, cambiantes, contextuales y multi-causales. Bajo esta premisa se posiciona el estudio de los impactos.
- Generación casual por elementos subyacentes (caja gris) que explican los procesos de cambio.
- Relación contributiva de los programas sobre los resultados/efectos, afirmando que el programa en conjunción con elementos subyacentes explican el cambio.

A partir de estos supuestos, la metodología de evaluación se basa en los enfoques de evaluación basada en la teoría, Realistic evaluation de Pawson y Tilley (1997) y Análisis de contribución de Mayne (1999).

En cuanto al enfoque de Realistic Evaluation, éste cobra sentido en esta propuesta alternativa, precisamente porque se configura como un modelo que, sin invalidar los tradicionalmente utilizados, toma un camino distinto y ofrece perspectivas que se interesan por estudiar el efecto de las intervenciones, pero además centra su interés en identificar y comprender los elementos que generan el cambio. Esto último es vital en el análisis de políticas públicas ya que si se conocen las especificidades de un programa y sus formas de operar, se tiene la posibilidad de refinar la intervención, sectorizar los componentes de ésta, focalizar a la población beneficiaria con mayor precisión, gestionar los recursos y, en definitiva, tener evidencia concreta, específica y distintiva para la toma de decisiones políticas y técnicas. La Evaluación Realista, enfoque trabajado por Pawson y Tilley, se sitúa entre el positivismo y el constructivismo lo que permite asentar la idea de que el mundo real existe, que es difícil observarlo con precisión, no obstante, sí se puede acceder a su comprensión. Así mismo, afirma que los sistemas sociales son sistemas abiertos que se contienen de otros sistemas macro y, a su vez, contienen otros tantos micro-sistemas. Por consiguiente, son sistemas permeables, contingentes,

cambiantes e influenciados por diversos elementos. Por su parte, el Análisis de Contribución propuesto por John Mayne, se configura como un paradigma alternativo al paradigma de la atribución, para estudiar la causalidad. Por un lado, sus bases tiene alta coherencia con el enfoque de sistemas abiertos y, por otro lado, cobra importancia cuando los diseños experimentales y cuasi-experimentales son poco prácticos, inapropiados o complejos de realizar. Su propósito no es intentar demostrar que un factor por sí solo (en este caso los programas de transferencias condicionadas) son los responsables exclusivos del cambio. Por el contrario, asume que dicho factor en presencia de otros tantos (elementos subyacentes) generan la intervención. Por consecuencia, el estudio respecto a la interacción de dichos factores son lo que permiten determinar el grado de contribución del programa. De esta manera, es sustancial identificar, describir, explicar y fundamentar el grado de contribución.

Tanto la Realistic Evaluation y el Análisis de Contribución son enfoques de evaluación basada en la teoría y desde allí que la metodología de evaluación recurra a la formulación de una teoría explícita del cambio para estudiar los impactos. Dicho de otra manera, se recurre a construir los procesos interactivos de los programas de transferencias condicionadas (objetivos, supuestos, acciones, variables subyacentes y resultados/efectos esperados) y a partir de esta construcción desarrollar el proceso evaluativo a fin de establecer asociaciones plausibles respecto a la causalidad contributiva de la intervención.

Este planteamiento tiene total congruencia con las características del fenómeno de la pobreza que los Programas de Transferencias Condicionadas intentan abordar. Por un lado, la pobreza se circunscribe como un fenómeno que afecta a las sociedades, las cuales se constituyen en sistemas sociales influenciados por elementos contextuales, territoriales, sociales, culturales, económicos y políticos. A su vez, los programas de Transferencias Condicionadas, enmarcados en una política pública, se insertan en el contexto y su funcionamiento se ve influenciado por las características particulares de los sistemas sociales. Dicho esto, la evaluación debe considerar estas perspectivas en su metodología para estimar los efectos de la intervención.

## 2. Contribuciones

En este apartado las reflexiones se centran en las contribuciones que esta tesis doctoral hace en materia de metodologías de evaluación de políticas sociales y, específicamente, de los programas de Transferencias Condicionadas.

Cabe mencionar que las principales contribuciones tienen relación con aportaciones metodológicas a la evaluación de impacto, en tanto se propone una metodología de evaluación original, específica y de manera explicativa respecto a cómo desarrollar las diferentes fases que implica un proceso de valoración. A continuación se abordan algunos aspectos contributivos:

- a) Es una aportación original a la evaluación de impacto puesto que se propone una metodología alternativa para estimar los efectos de los Programas de Transferencias Condicionadas en países de América Latina. En este sentido, la metodología establece un salto cualitativo respecto a la pregunta de evaluación ¿la intervención funciona?, complementando ésta con otras preguntas tales como ¿cuándo la intervención funciona?, ¿con quién funciona? Y bajo qué contextos funciona. Este salto cualitativo permite ampliar el campo de análisis y las estrategias de evaluación.
- b) Es una aportación metodológica para la evaluación de impacto, puesto que hay un cambio de paradigma en el estudio de los procesos que generan el cambio. Esta metodología, a diferencia de los enfoques positivistas, visualiza una caja gris constituyente de elementos subyacentes que explican el funcionamiento de la intervención. Esta caja gris, que reemplaza la caja negra de los enfoques positivistas, permite considerar y validar los mecanismos (M) y contextos (C) que inciden en la respuesta de los beneficiarios hacia el programa de TC.
- c) Es una aportación metodológica para la evaluación de impacto, puesto que propone un cambio de paradigma respecto a la causalidad. En el caso de los enfoques positivistas, la causalidad se explica por la relación lineal acción-efecto. En cambio, esta propuesta supone una generación causal, la cual se explica por elementos subyacentes, de carácter no lineal. Esto quiere decir que el cambio se produce en tanto se activan circunstancias

propicias relacionadas con el contexto particular y por poderes causales internos. Dicho esto las variables causales son contingentes, permeables, contextuales, subyacentes y multi-variables.

- d) Es una aportación metodológica a la evaluación de impacto, en tanto que se interesa por identificar especificidades de resultados y al mismo tiempo poder identificar patrones de interacciones que demuestren eficacia de la intervención. Este enfoque presta atención a determinar especificidad de las interacciones de Mecanismos (M) y Contextos (C) que refieran mayor eficacia del programa y con ello identificar los diversos tipos de efectos y sus diferentes magnitudes. En este sentido, se adopta la hipótesis que existirán conjuntos de patrones de resultados, con interacciones M-C-O diferenciadas, que reporten mejor comportamiento de los programas de Transferencias Condicionadas.
- e) Es una aportación metodológica a la evaluación de impacto, ya que la metodología de evaluación es conducente a establecer la contribución que la intervención hace al cambio social, entendiendo que el cambio social no puede atribuirse en su totalidad a una causa (en este caso exclusivamente al programa de TC). Esto tiene relación con el paradigma de los sistemas sociales abiertos, contingentes e influenciados por una serie de elementos. La intervención por sí sola no es la que genera efectos, sino que el potencial causal se relaciona con las razones y recursos de los participantes del programa de TC. En este sentido, asume el paradigma de causalidad contributiva en reemplazo del paradigma de atribución, en tanto que se reconoce la multi-causalidad de los sistemas complejos.
- f) Es una aportación metodológica a la evaluación de impacto puesto que la propuesta de metodología recurre a comparaciones de subgrupos de la población beneficiaria para estimar efectos de la intervención. Estas comparaciones entre grupos de beneficiarios se configuran cumplen el rol de los contrafactuales “tradicionales” sin serlo, para validar las apreciaciones. Esta diferencia minimiza el conflicto ético que surge en las evaluaciones que recurren a contrafactuales y grupos de control que no reciben tratamiento.
- g) Es una aportación metodológica en tanto enfatiza la triangulación de métodos para llevar a cabo el proceso valorativo. Revitaliza la necesidad

de recurrir a técnicas cuantitativas y cualitativas como una estrategia que permite focalizar las miradas comprensivas. Las técnicas cuantitativas son útiles y pertinentes para establecer comparaciones, estimar resultados y datos estadísticos, mientras que las técnicas cualitativas permite profundizar en conocimientos hermenéuticos.

Estas contribuciones metodológicas intentan romper con las epistemologías y las estrategias de evaluación, institucionalizadas, en países de América Latina, las cuales enfatizan la necesidad de la atribución causal, el uso de contrafactuales y la minimización de los elementos subyacentes explicativos del cambio.

Por otro lado, esta propuesta metodológica hace una contribución al campo del análisis de políticas públicas ya que introduce perspectivas orientadas a la mejora de los procesos evaluativos y su rol en la gestión pública:

- a) Es una aportación al análisis de políticas públicas en tanto propone una evaluación participativa que sitúa a los stakeholders en un rol activo y presente en todas las fases de la evaluación. Son precisamente los stakeholders los conocedores de la gestión pública y de los programas de transferencias condicionadas y, por ende, su participación es vital para construir conocimientos.
- b) Es una aportación al análisis de políticas ya que posiciona la fase de transmisión de los resultados y construcción de recomendaciones como un hito importante de la función evaluadora. Contar con un protocolo de recomendaciones permite trazar un camino que estreche la relación entre la evaluación y la toma de decisiones políticas. En este sentido, se reconoce que la evaluación no concluye en el momento en que se concluyen resultados sino que este hito abre una nueva fase que vincula la función técnica de la evaluación con la función política de esta misma.
- c) Es una aportación al análisis de políticas públicas puesto que posiciona la evaluación en el ciclo de políticas y bajo este escenario la institucionalización es imperante.
- d) Es una aportación al análisis de políticas públicas en tanto delimita los parámetros de calidad en que la evaluación debe desarrollarse. En este



sentido, se aboga por criterios de calidad, transversales a todo el proceso evaluativo, los cuales tienen relación con prever el cumplimiento de requerimientos éticos, técnicos-metodológicos, comunicativos y analíticos. En cuanto a los criterios éticos, toda evaluación debe procurar procesos transparentes, autónomos y supeditados a la legalidad y respeto de los derechos de las personas; los criterios técnicos-metodológicos refieren a la capacidad de una evaluación de circunscribirse a las necesidades de evaluación, a la utilización adecuada de recursos disponibles y la adopción de métodos rigurosos; respecto a los criterios de comunicación, la evaluación debe ser capaz de reportar, comunicar y difundir el valor de una intervención y hacerlo de manera oportuna y en la dirección adecuada; finalmente, los criterios analíticos tienen relación con la capacidad de la evaluación de construir conocimientos y de configurarse como una herramienta descriptiva y prescriptiva.

### **3. Apreciaciones de la metodología de evaluación**

Continuando con las reflexiones conclusivas de este trabajo doctoral resulta interesante dedicar el análisis a algunos elementos claves de la propuesta metodológica y sus etapas con el propósito de develar aportaciones en materia técnica y metodológica.

El primer punto a analizar es lo que se refiere a las características sustanciales de la metodología, transversales a todas las fases de la evaluación. Dichas características se relacionan con construir una propuesta participativa y sensible a adaptarse al programa de Transferencias Condicionadas que se evaluará, sin perder de vista las particularidades de la intervención y las características idiosincráticas del contexto donde se circunscribe (consideraciones sociales, políticas, económicas, administrativas, etc.). Estas dos características son consideradas relevantes puesto que permiten visualizar una metodología que efectivamente puede aportar a la discusión y análisis de políticas públicas. Por un lado, la participación de stakeholders da la posibilidad de generar conocimiento desde y con los actores involucrados en la intervención. Además, esa participación debe entenderse como la acción de involucrarse activamente en el proceso

de evaluación y no instrumentalizándola como un rol meramente informativo. La participación conlleva la capacidad de proponer y consensuar decisiones, involucrarse en las etapas desde un rol informativo, suministrador y mediador. Este diseño, en sus diferentes fases, posiciona a los stakeholders y su participación se define de acuerdo a las características de cada fase. En la fase 2 adaptación de la teoría del programa al contexto local, el rol de los stakeholders es decisor en la construcción y refinamiento de la Teoría de los programas de T.C. Por otra parte, la conformación de los stakeholders aboga por lograr una participación pluralista y con actores provenientes de distintos sectores de la intervención (directivos interministeriales, planificadores y diseñadores de la intervención, técnicos de intervención, beneficiarios, actores vinculantes a la intervención, etc.). En la fase 3 Recogida y análisis de datos, los stakeholders son quienes proporcionan los datos para generar conocimiento acerca del funcionamiento de la intervención y la estimación de su eficacia. En la Fase 4, Configuraciones de M-C-O, nuevamente los stakeholders juegan un rol fundamental en el refinamiento de conocimientos para la estimación del impacto de la intervención. Finalmente, en la Fase 5 Protocolo de recomendaciones, los stakeholders participan del proceso de construcción de recomendaciones y de la discusión sobre cómo llevar adelante las propuestas de mejora.

En cuanto a la sensibilidad de la metodología para adaptarse al contexto local, se indica que esto es vital para que la generación de conocimiento sea pertinente a las características particulares del programa evaluado. En este sentido, la participación de stakeholders contribuye a la sensibilidad de la metodología. Por sensibilidad debe entenderse la capacidad que el diseño tiene de incluir “valores” inherentes al programa en cuestión. Una metodología debe ser capaz de leer la idiosincrasia local y utilizar esta lectura para adaptar los lineamientos generales del diseño a las especificidades locales. Esta metodología se configura como una propuesta general de evaluación aplicable a cualquier programa de Transferencias condicionadas, sin embargo, la fase 2 de la metodología “adaptación de la teoría del programa al contexto local”, permite adaptar la propuesta a las particularidades que cada país le otorga a la intervención.

En este punto, se reconoce que la valoración de la metodología por parte de un panel de evaluadores provenientes de América Latina dio la posibilidad de incluir aspectos locales y contingentes que en efecto permiten dotar la propuesta de sensibilidad y de criterios realistas.

Otro punto importante de abordar es lo relativo a las contribuciones prácticas de la metodología de evaluación. Generalmente, la discusión sobre la evaluación y su contribución queda circunscrita a su capacidad para mejorar la gestión pública. Sin embargo, uno podría preguntarse ¿qué implica contribuir a la mejora de la gestión pública?, ¿de qué manera contribuye?, ¿Qué permite un proceso de evaluación?. Pues bien, estas cuestiones se resuelven a continuación:

- Cómo se ha mencionado a lo largo de este trabajo doctoral, la evaluación permite construir conocimiento acerca del funcionamiento de una intervención y a partir de esto hacer un juicio sobre su eficacia. Este proceso permite, por un lado, **informar** detalladamente sobre el funcionamiento de los programas de T.C., los componentes de la intervención que reportan más y menos éxito y tener una vista ampliada sobre el alcance del programa.
- Por otro lado, la evaluación permite **identificar** qué elementos inciden en los resultados de la intervención y, a su vez, permite **proponer** nuevas formas para la intervención. Por ejemplo, **mejorar la focalización** de la población beneficiaria. Si el conocimiento de la eficacia de la intervención da cuenta que la intervención funciona de mejor manera con subgrupos con características particulares se puede potenciar la intervención en poblaciones o subpoblaciones con dichas características, **reformar la intervención** con aquellos subgrupos donde la eficacia es menor. En este punto es importante entender que una intervención social no tiene por qué ser exitosa con toda la población beneficiaria, en tanto que las características y condiciones son diversas, contingentes y multi-causales.
- La evaluación permite **refinar las líneas de acción de la intervención**. A través del conocimiento acerca del programa se puede identificar que líneas de la intervención funcionan mejor y cuales funcionan peor. En este sentido, se pueden **desarrollar estrategias para aumentar la eficacia** de las líneas con bajo rendimiento (reformas en desarrollo de la intervención, aumentar monitoreo y seguimiento, brindar más recursos y disminuir los que no son indispensables, etc.).
- La evaluación permite identificar aspectos relacionados con la puesta en marcha de la intervención (tiempo, recursos, capacidad técnica, etc.)

- La evaluación permite generar conocimiento sobre la evaluación misma y **proponer mejorar en el diseño de futuras evaluaciones.**

Por otro lado, cabe abordar aspectos relacionados con la aplicabilidad de la metodología de evaluación que esta tesis doctoral establece. Se afirma que esta propuesta es una oportunidad para el análisis de políticas públicas en tanto que contribuye a mejorar las explicaciones de los cambios observados de una intervención. No obstante, se reconoce que esta metodología al ser alternativa a los enfoques positivistas requiere de un proceso de validación en la región de manera en que pueda visualizarse como una estrategia óptima. En esta línea, la metodología se valida en la medida en que se refina y para ello se requiere que la teoría se ponga en práctica. Bajo este escenario, se sugiere que la adopción de esta metodología de evaluación se realice a nivel micro, es decir, en evaluaciones de menor escala. Una estrategia es la implementación de la evaluación en programas de baja cobertura o de alcance municipal. Estas aproximaciones permitirían, por un lado, tener el pulso acerca del comportamiento de la propuesta metodológica en la práctica y, por otro, pesquisar los puntos fuertes y los críticos y, a su vez, hacer mejoras a la propuesta basadas en datos reales. En efecto, es la acumulación de experiencias las que terminará por ajustar la propuesta y moldear los elementos críticos de la misma.

Un aspecto controversial que conviene abordar en las conclusiones, es el relacionado con la validez interna del proceso evaluativo. Tal como se ha mencionado a lo largo de este trabajo doctoral, la utilización de contrafactual pareciera que asegura, automáticamente, la validez interna. Esta propuesta metodológica no recurre a dichos contrafactuales “tradicionales”, sin embargo, para establecer la causalidad contributiva de los programas de transferencias condicionadas propone desarrollar un conjunto de estrategias analíticas conducente a establecer asociaciones plausibles y explicativas sobre la aparición de resultados/efectos y respecto al proceso de cambio. Para ello sitúa un proceso analítico que comienza con la formulación de la teoría del programa, continua con el seguimiento y ajuste de la implementación del programa, establece comparaciones intra-grupales para identificar patrones de interacciones M-C-O que reporten mejores resultados/efectos y, por último, una profundización cualitativa sobre explicaciones del proceso de cambio. La coherencia entre estas estrategias es la que permite abrir la puerta a concluir asociaciones plausibles, basadas en la teoría y la evidencia empírica. Probablemente, la evaluación basada en la teoría no ofrece los niveles de confianza en

términos estadísticos, como los diseños experimentales y cuasi-experimentales, pero puede ofrecer descripciones detalladas y convincentes acerca de la trayectoria del cambio seguidas por los programas de transferencias condicionadas y, a su vez, argumentaciones que respalden las conexiones lógicas entre la teoría, las actividades y los efectos. En este sentido, la propuesta metodológica se aproxima a identificar cuando la intervención funciona y cuando no.

Los defensores de los enfoques positivistas, probablemente reconocerán que este enfoque no permite establecer la atribución con certeza, al menos aquellos que creen que el único medio confiable para estimar el impacto neto de un programa es a través de diseños experimentales o cuasi-experimentales. Frente a esto, se re-afirma la idea que la acumulación de datos y evaluaciones sistemáticas de este tipo permitirá tomar el pulso al comportamiento de la metodología. Dicho esto, sí se acentúa que para los decisores políticos y gestores de programas de transferencias condicionadas esta apuesta puede ser bien recepcionada en tanto provee de estrategias para obtener información comprensiva sobre cómo opera la intervención y que elementos convergen para producir el cambio.

Finalmente, es necesario reafirmar la noción que esta tesis aborda, la cual se relaciona con la necesidad de construir estrategias técnicas y metodológicas para el desarrollo de la evaluación y su incorporación en el ciclo de las políticas. La generación de conocimiento ocurre en la medida en que se establecen mecanismos para que la información aflore. En materia de evaluación, es necesario poseer métodos apegados a una estructura capaz de generar información, identificar elementos comprensivos sobre el funcionamiento de la intervención y desarrollar lineamientos prescriptivos. Precisamente, la aspiración última de esta propuesta metodológica es desarrollar un proceso evaluativo conducente a identificar elementos explicativos acerca del funcionamiento de la intervención, más que plantear verdades absolutas.

#### **4. Limitaciones y retos futuros.**

En este apartado es preciso abordar las limitaciones de este trabajo doctoral con el propósito de generar conocimientos sobre estos aspectos, en tanto permite prever barreras y visualizar estrategias.

Una de las limitaciones tiene que ver con el déficit de evaluaciones con enfoque de Evaluación Realista en el campo de las ciencias sociales y en el contexto latinoamericano. Este enfoque surgió hace dos décadas y en la última ha reportado mayores experiencias de evaluación. Sin embargo, éstas se han desarrollado en el campo de la salud y principalmente en países de Europa. Si bien se reportan un par de evaluaciones en Ecuador, éstas se vinculan al campo de salud y, específicamente, a la evaluación de la calidad del personal sanitario. Ante este escenario, no existen aproximaciones en cuanto al comportamiento del enfoque en diseños de evaluación de impacto de programas sociales y, específicamente, de programas de superación de pobreza. Es por ello que se reconoce que la propuesta de evaluación que esta tesis ofrece tiene la oportunidad de refinarse con futuras aplicaciones. Lo mismo ocurre con evaluaciones con el enfoque de análisis de contribución. Las evaluaciones poseen baja sistematicidad por lo que el paradigma de contribución sigue siendo un elemento controversial frente al paradigma de atribución causal y el uso de contrafactuales tradicionales. Dicho esto, sólo la acumulación de datos permitirá validar el uso de este enfoque en las evaluaciones de impacto.

Otra barrera de la metodología es el carácter alternativo de la propuesta, en tanto que en países de América Latina la institucionalización de enfoques positivistas tiene un peso importante y, por tanto, la adopción de nuevos modelos para evaluar el impacto conlleva un proceso de familiarización del enfoque y la confianza por éste. A pesar que la evaluación tiene un potencial que va en aumento, el desarrollo de múltiples perspectivas y métodos aún es incipiente. Por tanto es necesario desarrollar investigaciones que tengan como propósito estudiar la función evaluadora en el sector público y profundizar en estrategias de evaluación que contribuyan al análisis de políticas públicas.

Un reto futuro de esta propuesta es su aplicabilidad puesto que la metodología de evaluación que aquí se presenta se circunscribe a una propuesta teórica que requiere de validación práctica, a través de la acumulación de datos. Se afirma que la construcción de la metodología recurre a un proceso teórico y una validación por panel de evaluadores que permite obtener un modelo acabado. No obstante, su aplicación permite refinar aspectos del diseño.

En materia de evaluación de programas de superación de pobreza, un reto importante es la actualización del diseño en cuanto a las contingencias del fenómeno de la pobreza y de los cambios sociales que convergen en las poblaciones beneficiarias.

## Bibliografía

Abdala, E. (2004). *Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes*. Montevideo: Cinterfor.

Ackoff, R.L. (1953). *The Design of Social Research*. Chicago: University of Chicago Press

Aedo, C. (2005). *Evaluación de Impacto*. Santiago de Chile: CEPAL

Aguilar, M. J. y Ander-egg, E. (1994). *Evaluación de servicios y programas sociales*. Buenos Aires: Editorial Lumen.

Aldaz Carrol, E. y Morán, R. (2001). Escaping The Poverty Trap In Latin America: The Role of Family Factors. *Cuadernos de economía*, 38, (114), pp. 155-190.

Alvira F. (1991). *Metodología de la Evaluación de Programas*. Cuadernos Metodológicos Número 2. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Alvira F. y Aguilar M.J. (2015). *La Evaluación de Intervenciones Sociales: Proyectos, Programas y Políticas*. En García, Alvira, Alonso y Escobar (2015). *El Análisis de la Realidad Social. Métodos y Técnicas de Investigación*. Madrid: Alianza Editorial.

Aquilino N. y Estévez S. (2015). *Lecciones aprendidas y desafíos sobre la incidencia en políticas públicas de las evaluaciones de impacto en América Latina*. Serie Think Tank N4. Buenos Aires: CIPECC.

Archer, M. (1995). *Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach*. New York: Cambridge University Press.

Arriagada, I. (2006). *Cambios de las Políticas Sociales: Políticas de Género y Familia*. Santiago de Chile: CEPAL.

Badie, B. & Hermet, G. (1993). *Política comparada*. México: Fondo de cultura Económica FCE.



Baker, J. (2000). *Evaluación del Impacto de los Proyectos de Desarrollo en la Pobreza*. Washington: Banco Mundial.

Bhaskar, R. (1978). *A Realist Tbeory of Scíence*. Hemel Hempstead: Harvester Press.

Bhaskar, R. (1979). *The Possibility of Naturalism*. Brighton: Harvester

Bamberger, M. (2000). *Integrating Quantitative and Qualitative Methods in Development Research*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial. (2003). *The contribution of social protection to the Milennium Goals*. Washington: Banco Mundial recuperado de <http://www.worldbank.org>.

Banco Mundial (2009). *Programas de Transferencias monetarias condicionadas Reducción de la Pobreza Actual y Futura*. Washington: Banco Mundial.

Behrman, J. y Hoddinott, J. (2000). *An Evaluation of the Impact of Progresá on Pre-school Child Height*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

Bello, R. (2014). *Sistemas de evaluación y políticas públicas en América Latina, ¿se está avanzando? Serie Gestión Pública ILPES/CEPAL N° 78* (en prensa).

Benegas, I. (2008). Trayectorias de bienestar y vulnerabilidad: análisis de un panel de hogares incorporados al Programa Oportunidades (1997-2006). En E. Bueno Sánchez, J.E. Diniz Alves, orgs. *Pobreza y vulnerabilidad social: enfoques y perspectivas*. Serie Investigaciones N°3, Córdoba, Argentina: Asociación Latinoamericana de Población, Universidad Autónoma de Zacatecas, UNFPA.

Berger, P.L. y Luckmann, T. (1975). *The Social Construction of Reality: A Treatise on the Sociology of Knowledge*. Harmonswoth: Penguin Books

Blanden, J. (2013). Cross-Country Rankings in Intergenerational Mobility: A Comparison of Approaches from Economics and Sociology. *Journal of Economic Surveys*, 27, (1), pp. 38–73.

Bonilla-Castro, E. y Rodríguez, P. (1997). *Más allá de los métodos: la investigación en ciencias sociales*. Bogotá: Ediciones Uniandes

Bovaird, T. et al. (1991). Improved performance in local economic development: a warm embrace or an artful sidestep?. *Public Administration*, 69, pp. 103-119.

Brousseau, R., y Montalván, G. (2002). *Monitoreo y evaluación de proyectos*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Caïs, J. (1997). *Metodología de Análisis Comparativo. Primera Edición*. Madrid: Centro de Investigaciones Metodológicas.

Campbell, D.T. y Stanley, J. (1963). *Experimental and Quasi-experimental Designs for Research*. Chicago: Rand McNally

Cardozo, M. (2003). Evaluación de Políticas de Desarrollo Social. *Revista Política y Cultura*, 20, pp. 139-154.

Cardozo, M. (2011). Organización y Métodos Alternativos en la Evaluación de Políticas y Programas Sociales. La Experiencia Consolidada y la Emergente en el Caso de México. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 0, (5), pp. 43-60.

Cardozo, M. (2011b). Reseña de Evaluating the complex: Attribution, contribution, and Beyond. Comparative Policy Evaluation de kim Forss, Mita Marra y Robert Schwartz. *Revista Argumentos Estudio crítico de la Sociedad*, 24, (67), pp. 267-275.

Castro, M., López-Acevedo, G., Fernández, X. (2009). *El Sistema de M&E de México: Un salto del Nivel Sectorial al Nacional*. México: Banco Mundial

Cecchini, S. y Rodrigo M. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cejudo G. y Maldonado C. (2011). *De las Recomendaciones a las Acciones: la experiencia del premio 2011. Programas Federales con el Proceso de Evaluación*. México: CIDE

CEPAL (2000). *Organización de la secretaria de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Boletín del Secretario General*. Recuperado en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/9/21469/P21469.xml&xsl=/tpl/p18f-st.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>. Consulta realizada el 24 de agosto de 2015.

CEPAL (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas Balance de la Experiencia en América Latina y El caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (2014). *Panorama de la gestión Pública en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Chen H.T. (1990). *Theory-Driven Evaluations*. California: Sage.

Cohen E, y Franco R. (1992). *Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México DF: Siglo XX Editores.

Cohen, E., et. al. (2001). *Los desafíos de la reforma del estado en los programas sociales: tres estudios de caso*. Washington: Serie de Políticas Sociales. No. 45. CEPAL.

Cohen, E. y Franco, R. (2010). Programas de Transferencias Condicionadas: ¿pidiendo peras al olmo?. *Revista Persona y Sociedad*, 24 (3), pp. 91-121.

Connell, J. P. y Kubisch A.C. (1998). Applying a Theory of Change approach to the evaluation of Comprehensive Community Initiatives: progress, prospects and problems en

K. Fulbright-Anderson et al. (eds.). *New approaches to Evaluating Community Initiatives: theory, measurement and analysis*. Washington D.C.: The Aspen Institute.

Cook, T.D. y Reichardt, Ch. S. (1986). *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Madrid: Ediciones Morata.

Corbetta, P. (2003). *Metodología y Técnicas de Investigación Social*. Madrid: McGraw-Hill

Creswell, J. (2005). *Educational Research: Planning, Conducting and Evaluating Quantitative and Qualitative Research*. Upper Saddle River: Pearson Education.

Coulson, A. (1990). *Evaluating local economic policy*, en M. Campbell. (ed.). *Local Economic Policy*. Londres: Casell Educational Limited.

Dalkin S., Greenhalg J., Jones D., Cunningham B. y Lhussier M. (2015). What's in a mechanism? Development of a key concept in realist evaluation. *Research Implementation Science*, 10, (49), pp. 2-7.

Danemark, B., Ekstrom, M. et al. (1997). *Explaining Society: critical realism in social sciences*. London and New York: Routledge.

Davia, M.A.; Legazpe, N. (2013). *Transmisión intergeneracional de la pobreza en España: una primera aproximación con la Encuesta de Condiciones de Vida*. Santander, XXII Encuentro de Economía Pública. Ciudad Real: Universidad de Castilla-La Mancha.

Davidson, EJ (2000). *Ascertaining causality in theory-based evaluation*, in A Petrosino et al. (eds). *Program theory in evaluation—opportunities: New directions for evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.

De Brauw, A. y Hoddinott, J. (2008). *Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico*, IFPRI Discussion Paper, N° 00757. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).

Della Porta, D. y Keating, M. (2013). *Enfoques y Metodologías de las Ciencias Sociales Una perspectiva Pluralista*. Madrid: Ediciones AKAL.

Dente, B. (1989). *Politiche Pubbliche e Pubblica Amministrazioni*. Maggioli: Rimmimi.

Diez M.A. (2004). La evaluación Basada en la Teoría y su Aplicación en la Política regional: Algunas Reflexiones Teóricas. *GAPP*, 30, (31), pp. 57-70.

Dirección de Presupuestos (2016). *Evaluación de Programas e Instituciones*. Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. Recuperado 08/09/16 en <http://www.dipres.gob.cl/574/w3-propertyvalue-23076.html>

Duguid, S. y Pawson, R. (1996). Using Recidivism to Evaluate prison Education Programs. *Jorunal of Correctional Education*, 47, pp. 74-85

Dybal L., Bohni S., Lemire S. y Denmark A. (2011). Contribution Analysis Applied: Reflections on Scope and Methodology. *The Canadian Journal of Program Evaluation*, 25, (2), pp. 29-57

Eyber, C., y Ager, A. (2003). Poverty and Youth. En *Poverty and Psychology*.

Feinstein, O. (2012). La Institucionalización de la evaluación de Políticas Públicas en América Latina. *Revista Presupuesto y Gasto Público*, 68, pp. 41-52.

Flores, R., Gómez, M. y Renes, V. (2016). *La Transmisión Intergeneracional de la Pobreza: factores, procesos y propuestas de intervención*. Madrid: Fundación Foessa/Cáritas Españolas Editores.

Forester, J. (1993). *Critical Theory, Public Policy and Planning Practice*. Albany: State University of New York Press.

Friedman, M. (1953). *The Methodology of Positive Economics*. Chicago: University of Chicago Press.

Garde Roca, J.A. (2006). *La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

Geertz, C. (1973). *The Interpretation of Cultures*, Nueva York: Basic Books

Geddes, M. (1988). Social audits and social accounting in the UK: a review. *Regional Studies*, 1, (22), pp. 60-65.

Gertler, P., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. y Vermeersch, C. (2011). *La evaluación de Impacto en la Práctica*. Washington: Banco Mundial.

Gómez, M.A. (2004). Reflexiones sobre el Concepto Embeddedness. *Polis Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2, (2), pp. 145-164.

Guba, E. (1990). *The paradigm dialog*. Indiana: SAGE Publications.

Harguindéguy, J.B. (2013). *Análisis de Políticas Públicas*. Madrid: Tecnos.

Harré, R. (1978). *Social Being*. Oxford: Blackwell.

Harré, R. (1986). *Varieties of Realism*. Oxford: Blackwell.

Hart, D. (1991). US Urban policy evaluation in the 1980s: Lessons from practice. *Regional Studies*, 3, (25), pp. 255-261.

Hausman, D.M. (2000). El realismo crítico y las teorías de sistemas abiertos. *Argumentos de la razón*, 3, pp.61-92

Hedrick, T. E. (1994). The quantitative-qualitative debate: possibilities for integration. *New Directions for Program Evaluation*, 61, pp. 45-52.

House, E.R. (1994). *Evaluación, ética y poder*. Madrid: Morata.

Instituto de Desarrollo Regional (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. España: Gráficas Santa Sevilla.

Iverson, A. (2003). *Attribution and aid evaluation in international development: a literature review, prepared for CIDA Evaluation Unit*. May: International Development Research Centre.

Jain, A.M., Urban, L.V. y Stacey, C.S. (1977). *Environmental Impact Analysis*. Belmont, CA: Wadsworth publishing..

Jenkins, B., Y Grey, A. (1990). *Policy Evaluation in British Government: From Idealism to Realism*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Krippendorff, K. (1980). *Validity in content analysis*. Frankfurt: Campus.

Kuhlmann, S. (1998). Moderation of policy making? Science and Technology Policy evaluation beyond impact measurement-the case of Germany, *Evaluation*, 2, (4), pp. 130-148.

Lautieir, B. (2001). Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo. *Revista Espiral*, 3 (22), pp.91-130

Lawson, T. (1997). Critical Issues in Economics as Realist Social Theory. *Ekonomia*, 1, pp. 75-117.

Lawson, T. (2013). *What is this school called neoclassical economics?*. Cambridge: Journal of Economics.

Lemire, S. (2010). *Contribution analysis: the promising new approach to causal claims*. Paper presented at the European Evaluation Society Annual Conference, Prague. URL: [http://www.europeanevaluation.org/images/file/Conference/Past\\_Conference/2010\\_Prague/FullPapers/3\\_Lemire\\_Sebastian.pdf](http://www.europeanevaluation.org/images/file/Conference/Past_Conference/2010_Prague/FullPapers/3_Lemire_Sebastian.pdf).

Ligero, J.A. (2011). *Dos Métodos de Evaluación: Criterios y Teoría del Programa*. Madrid: CEU Ediciones.

Knoepfel, P. y Varone F. (1999). Mesurer la performance publique: méfions-nous des terribles simplificateurs. *Politiques et management public*, 17, (2), pp. 123-145

Labra, O. (2013). Positivismo y Constructivismo: Un Análisis para la Investigación Social. *Rumbots*, 7, pp. 12-21

Lasswell H. (1951). La orientación hacia las políticas, en: Aguilar, L. (2003). *El estudio de las políticas públicas*. 3a Ed. México D.F.: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Levy, S. y Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza. El programa Progreso-Oportunidades de México*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Machlup, F. (1955). The Problem of Verification in Economics. *Southern Economic journal*, 22, pp. 1-21.

Marí-Klose, P., Marí-Klose, M., Granados, F.J., Gómez-Granell C. y Martínez, A. (2008). *Investigadores/as del Instituto de Infancia y Mundo Urbano (CIIMU) (2008): Informe de la Inclusión Social en España 2008*. Barcelona: Fundació Caixa Catalunya.

Matos, R. (2005). Enfoques de Evaluación de Programas Sociales: Análisis Comparativo. *Revista de Ciencias Sociales*, 11, (2), pp. 360-377.

Mayne, J. (1999). *Addressing attribution through contribution analysis: Using performance measures sensibly (discussion paper)*. Ottawa, ON: Office of the Auditor General of Canada.

Mayne, J. (2001). Addressing attribution through contribution analysis: Using performance measures sensibly. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 16, (1), pp. 1-24.



Mayne, J. (2008). Contribution Analysis: An Approach to exploring cause and effect. ILAC, Methodological Brief. Disponible en [http://betterevaluation.org/en/resources/guides/contribution\\_analysis/ilac\\_brief](http://betterevaluation.org/en/resources/guides/contribution_analysis/ilac_brief)

Mayne, J. (2012). Contribution analysis. Coming of age?. *Evaluation*, 18(3), pp.270-280.

Mejía Lira J. (2005). *La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano*. México, D.F.: CLAD.

Mertens, D. (2005). *Research and Evaluation in Education and Psychology: Integrating Diversity With Quantitative, Qualitative, and Mixed Methods*. Thousand Oaks: Sage

Ministerio de Desarrollo Social (2016). *Banco Integrado de Programas Sociales*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Chile.

Mohr, L. B. (1995). *Impact Analysis for Program Evaluation, segunda edición*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.

Monnier, E. (1991). Objectifs et destinataires des évaluations, *Documentación Administrativa*, 224/225, pp. 131-157

Moñux, D., Aleixandre, G., Gómez F.J. y Miguel, L.J. (2003). *Evaluación de Impacto social de proyectos de I+D+I: guía práctica para centros tecnológicos*. Valladolid: Cartif y Departamento de Ingeniería de sistemas y automática Universidad de Valladolid

Mostajo, P., Miranda, E. y Torres, A. (2015). Identificación de competencias generales y específicas para el Monitoreo y la Evaluación que deben ser objeto de estándares de calidad. Documento de trabajo interno Taller Estándares de Evaluación para América Latina. IV Conferencia RELAC, Lima, 9 de marzo 2015

Muñoz, A., Pérez Zabaleta, A., Muñoz, A. y Sánchez, C. (2013). La Evaluación de políticas Públicas: Una Creciente Necesidad de la Unión Europea. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 1, pp. 1-30.

Murtagh, B. (1998). Evaluating the Community impacts of urban policiy. *Planning Practice & Research* 2, (13), pp. 129-138.

Naciones Unidas (2001). Road Map towards the Implementation of the United Nations Millenium Declaration. Recuperado en: [http://www.worldvolunteerweb.org/development/mdg/background/a56326\\_implemnt.pdf](http://www.worldvolunteerweb.org/development/mdg/background/a56326_implemnt.pdf)

Nioche, J.P. (1982). De la evaluación al análisis de políticas públicas. *Revue Française de Science Politique*, 1.

OCDE (1998). Best practice guidelines for evaluation. PUMA Policy Brief. No. 5

OCDE (2001). Outcome focused management and budgeting. PUMA.

ONU Mujeres (2014). *Mapeo de Sistemas Nacionales de Evaluación en América Latina y la Inclusión del Enfoque de Igualdad de Género*. Panamá: ONU Mujeres

Reeler, D. (2005). *A Theory of Social Change and implications for practice, planning, monitoring and evaluation*. Cape Town: CDRA

Ortiz, A. y Rivero, G. (2007). *Desmitificando la Teoría del Cambio*. Washington, D.C.: PACT ediciones

Ospina, S. (2001). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. *Reforma y Democracia*, 19.

Palmer, T. (1975). Martinson Revisited. *Journal of research in crime and delinquency*, 2, (12), pp. 133-152

Parada, J. (2007). Sociedad y Evaluación de Programas Sociales en el Realismo crítico, una revisión crítica. *Investigación y Desarrollo*, 15, (1), pp. 170-207.

Páramo, P. y Otálvaro, G. (2007). *Investigación Alternativa: Por una Distinción entre Posturas Epistemológicas y no entre Métodos*. En Osorio, F. (2007). *Epistemología de las ciencias sociales: Breve manual*, Santiago de Chile: Ediciones UCSH.

Patton, M. (2002). *Qualitative research & Evalaution Methods. 3 edition*. New York: SAGE.

Pawson, R. (2006). *Evidence-based policy. A Realistic Perspective*. London: Sage Publications.

Pawson, R. y Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: Sage Publications

Perret, B. (1997). *Les Enjeux épistémologiques de l'évaluation*. En Conseil Scientifique de l'Evaluation (1997). *L'évaluation en développement*. Paris: La documentation Francaise.

Perrin, B. (2003). *Implementing the vision: addressing chalanges to results-focused management and budgeting*. Paris. OCDE.

Perrin B. (2012). Relación entre el Monitoreo y la Evaluación con la Evaluación de Impacto. Notas sobre la evaluación de impacto. Recuperado en <https://www.interaction.org/sites/default/files/3-%20Linking%20Monitoring%20and%20Evaluation%20to%20Impact%20Evaluation%20-%20Spanish.pdf> consultado 26 enero 2016

Rawlings, L. y Rubio, G. (2006). *Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionados en efectivo*. México: Lecciones desde América Latina, Cuadernos de Desarrollo Humano.

Retolaza, I. (2010). *Teoría del Cambio. Un enfoque de pensamiento-acción para navegar en la complejidad de los procesos de cambio social*. Guatemala: PNUD.

Rodríguez, P. & Guzmán, A.L. (2015) Estándares de evaluación en asociaciones, redes y sociedades profesionales: casos de Europa, Norteamérica, África y Australasia. Documento de trabajo interno Taller Estándares

Rogers, P.J. (2000). *Causal Models in Program Theory Evaluation*. En Rogers, P.J., Hacsí, P.J., Petrosino, A. & Huebner, T.A (Eds.) *Program Theory in Evaluation: Challenges and Opportunities*. Jossey-Bass Publishers

Rojas, F., Mackay, K., Matsuda, Y., Shepherd G., Del Villar, A., Zaltsman, A. y Krause, P. (2006). *Chile: Análisis del Programa de Evaluación del Gasto Público*. Washington: Banco Mundial

Rosenbaum, P. y Rubin, D. (1983). The Central Role of the Propensity Score in observational Studies of Causal Effects. *Biometrika*, 70, (1), pp. 41-55.

Rossi, P.H., Freeman, H.E. y Lipsey, M.W. (1999). *Evaluation: A systematic Approach*. London: Sage publication.

Roth, A.N. (2008). *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?*. Medellín: Universidad de Antioquia, Estudios Políticos. Antioquia.

Ruiz Martínez, A. (2012). Panorámica Actual de la Evaluación de las Políticas Públicas. *Revista Presupuesto y Gasto Público*, 68, pp. 13-23.

Ruiz Ruiz, J. (2009). Análisis Sociológico del Discurso: Métodos y Lógicas. *Revista Forum Qualitative Social Research*, 10, (2), recuperado en <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1298/2776>

Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1979). The Conditions of effective implementation; A guide to accomplishing policy objectives, *Policy analysis*, 5, (4), pp. 481-504.

Sandoval De Ecurdia, J.M. t Richard Muñoz M.P. (2003). Los indicadores en la evaluación del impacto de programas. Sistema integral de Información y Documentación.

Salas-Zapata, W, Ríos-Osorio, L, Gómez-Arias, R.B. y Álvarez-Del Castillo, X. (2012). Paradigmas en el análisis de políticas públicas de salud: limitaciones y desafíos. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 32, (1), pp. 77–81.

Sayer, A. (1984). *Method in Social Science: A Realist Approach*. London: Hutchinson

Schalock, R., y Verdugo, M. (2002). *Handbook on quality of life for human service practitioners*. Washington, D.C.: AAMR.

Scriven, M., (1967). *The Methodology of Evaluation, Perspectives on Curriculum Evaluation*. Chicago: Rand McNally.

Scriven, M. (1973). Goal free evaluation. En: House, E.R.(ed.): *School Evaluation*. Berkeley: McCutchan.

Segovia P. (2015). Elementos Claves para la Institucionalización de la Evaluación de Política Sociales en Chile. En prensa.

Shadish, W., Cook T. y Leviton, L. (1995). *Foundations of Program Evaluation. Theories of Practice*. New Delhi: Sage Publications, Inc.

Sierra Bravo, R. (1984). *Ciencias Sociales. Epistemología, Lógica y Metodología. Teorías y Ejercicios, Primera edición*. Madrid: Editorial Paraninfo.

Skocpol, T. (1985). *El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual*. En Evans, P., Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (Ed.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stufflebeam, D.L. y Shinkfied, A.J. (1993). *Evaluación sistemática: guía teórica y práctica*. Barcelona: Paidós.

Tapella, E., Guzman, A.L. & Urquieta, J (2015). Resultados de la encuesta enviada a profesionales, evaluadoras(es) independientes, docentes en evaluación de América Latina. Documento de trabajo interno Taller Estándares de Evaluación para América Latina. IV Conferencia ReLAC, Lima, 9 de marzo 2015

Thoenig J.C. (1985). *Analyse des Politiques Publiques*, en *Traite de Science Politique*, N 4. Paris: PUF.

Turok, I. (1990). Evaluation and accountability in spatial economic policy: a review of alternative Approaches. *Scottish Geographical Magazine*, 106, pp. 4-11.

Tusón, A. (1997). *Análisis de la conversación*. Barcelona: Ariel.

Unesco (2005). *El rol de las ONGs en la Reducción de la Pobreza en América Latina, Visiones sobre sus Modalidades de trabajo e Influencia en la Formulación de Políticas de Políticas Públicas*. París: Naciones Unidas.

Vaitsman, J., Rodrigues, R. y Paes-Sousa, R. (2006). *El Sistema de Evaluación y Seguimiento de las Políticas y programas Sociales: la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social y lucha contra el hambre del Brasil*. Brasil: Organización de las Naciones Unidad para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Villatoro, P. (2007). Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras”, documento presentado en el seminario internacional Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas, Brasilia, 20 y 21 de noviembre

Vinocur, P. y Halperin, L. (2004). *Pobreza y Políticas Sociales en Argentina de los años Noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.

Viñas, V. (2001). El uso de técnicas cualitativas en la evaluación de programas. Los programas de desarrollo regional financiados por la Unión Europea”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 95, pp. 155-177

Villa, L. (2001). *Economía de la Educación*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Wallace, W. (1971). *The Logic of Science in Sociology*. New York: Aldine

Weiss, C. H. (1998). Have we learned anything new about the use of evaluation?.  
*American Journal of Evaluation*, 19, (1), pp. 21-33

Wilber, K. (1996). *A brief history of everything*. Boston: Shambala.

White, H. (2009). *Evaluación de impacto basada en la teoría. Principios y práctica*. Working paper 3. New Delhi: The International Initiative for Impact Evaluation (3ie).

## Anexos

### 1. ANEXO A INSTRUMENTO DE VALORACIÓN

#### Instrumento de Valoración

##### 1. Identificación

Nombre	
Profesión	
Trabajo actual	
Sector Laboral (Público, Privado, ONG`S, Organismos internacionales, etc.).	
Años de experiencia en el ámbito de evaluación	
País	

##### 2. Indicaciones

Estimado colaborador, en primer lugar agradecemos su participación en este proyecto en el marco del desarrollo de una tesis doctoral. En segundo lugar, comentarle que esta investigación tiene como finalidad establecer una **metodología de evaluación de impacto para programas de transferencias condicionadas** para países de América Latina. Esta propuesta de evaluación busca ser alternativa a los diseños de evaluación de impacto que actualmente se adoptan para estos programas de desarrollo social (diseños experimentales y cuasi-experimentales).

Este instrumento que usted cumplimentará tiene la finalidad de recoger su valoración respecto a determinados elementos de la metodología de evaluación que se propone, la cual servirá como insumo para posteriormente hacer mejorar a ésta y conseguir una metodología refinada con mayores especificidades. La importancia de vuestra participación es que a través de su experiencia y praxis en materia de evaluación se



puede obtener una valoración sobre aspectos técnicos, metodológicos y prácticos respecto de esta propuesta.

A continuación se dan a conocer las instrucciones para poder llevar a cabo el proceso de valoración:

- d) En el apartado N3 se dan a conocer algunos componentes de la metodología de evaluación los cuales serán sometido a valoración en el apartado N5. Así mismo, se dan a conocer los supuestos metodológicos en que se basa la propuesta. Es importante que pueda prestar atención a la propuesta en cuanto a la construcción del diseño, sus componentes y fases así como los criterios metodológicos que se proponen para determinar el impacto y establezca una mirada crítica respecto de éstos.
- e) En el Apartado N4 encontrará el instrumento de valoración de la metodología de evaluación (presentada en el apartado N3). Le pedimos pueda contestarlo con la mayor especificidad posible en tanto que esto permitirá pesquisar información relevante para hacer mejoras a la propuesta.
- f) En el apartado N5 usted podrá emitir comentarios, juicios y recomendaciones de carácter técnico, metodológico y práctico sobre la propuesta de evaluación. Este apartado cobra importancia en tanto que pesquisa información que en el apartado N5 puede quedar excluida.

Desde ya agradecemos su participación y tiempo invertido para colaborar en este proyecto. Una vez contestado este instrumento le pido pueda enviarlo al correo [pabloseg@ucm.es](mailto:pabloseg@ucm.es)

Así mismo, si durante el proceso de cumplimentación tiene alguna duda pueda escribir al mismo correo para clarificar información.

### **3. Propuesta Diseño de evaluación**

A continuación se presenta la propuesta de metodología de evaluación de impacto de programas de transferencias Condicionadas. Esta propuesta de evaluación se configura como una metodología alternativa a los enfoques que actualmente se utilizan para evaluar los efectos de programas de desarrollo social en la región de América Latina (diseños experimentales y cuasi-experimentales). Es una propuesta de evaluación

basada en la teoría y es alternativa en tanto que se interesa por identificar elementos subyacentes y explicativos sobre la ocurrencia de resultados/efectos de la intervención y sobre el proceso de cambio. El propósito no sólo es identificar los efectos de una intervención, sino también determinar especificidad respecto a cuándo funciona la intervención, con quién y bajo qué contextos se prevén mejores resultados/efectos. Así mismo, es alternativo puesto que busca determinar el grado de contribución que el programa hace sobre los resultados/efectos observados (y por tanto, no recurre al enfoque de atribución, sino al análisis de contribución de Mayne) así mismo, la propuesta asume una generación causal en vez de causalidad lineal. La perspectiva de generación causal señala que aquellos elementos provocadores del cambio se encuentran en una dimensión subyacente a los individuos y que por tanto el cambio que se origina a partir de una intervención debe incluir dichos elementos. Esto cobra relevancia, por un lado, porque los fenómenos sociales son multidimensionales, no estáticos y de carácter contingente. Y por otro, porque en el análisis de políticas públicas es necesario tener conocimiento acerca de las especificidades de la intervención y sus efectos diferenciados en la población beneficiaria. Así se pueden tomar medidas respecto a la forma de implementar la intervención y su focalización. Dicho esto, la metodología de evaluación de impacto amplía los campos comprensivos sobre el funcionamiento de la intervención, reemplaza la pregunta de evaluación ¿la intervención funciona? por ¿cuándo funciona la intervención? ¿con qué sub-grupos de beneficiarios funciona mejor? Y ¿bajo qué contextos funciona la intervención?. Introduce elementos de análisis (caja gris) que permiten responder las preguntas de evaluación. Para ello adopta los supuestos de la Realistic evaluation de Pawson y Tilley, incorporando elementos de análisis. Dichos elementos son Mecanismos (M) entendidos como elementos explicativos de un cambio. Se definen como los razonamientos (análisis individual) que realiza una persona beneficiaria de la intervención sobre los recursos que otorga el programa y la actitud resultante hacia éste. y Contextos (C) definidos como aquellos elementos sociales, culturales, territoriales, comunitarios, políticos, económicos, etc. que convergen en la intervención. También incluye el conjunto de reglas, normas y valores sociales que conviven en el espacio de intervención. Las condiciones contextuales son aquellos elementos que condicionan la provocación de un mecanismo explicativo (razonamiento), de esta manera mecanismos y contextos, en conjunto, pueden explicar el funcionamiento de una intervención. Tanto

los mecanismos y contextos son elementos concebidos en la caja gris de procesos que esta metodología explora.

Esta metodología de evaluación basada en la evaluación contempla 4 fases: formulación de la teoría del programa, recogida y análisis de datos, establecimiento de especificidades de resultados/efectos y profundización en las explicaciones del cambio. En la fase **Elaboración de la Teoría del Programa** se construye, participativamente, la lógica secuencial de funcionamiento de la intervención incorporando todos los elementos que la conforman. En esta fase, se operacionalizan los Mecanismos y Contextos.

En la fase **recogida y análisis de datos**, se utilizan fuentes secundarias (base de datos del programa, datos socio-económicos y todos aquellos conducentes a medir resultados esperados). Por otro lado, se utilizan encuestas ad hoc a beneficiarios de la intervención para recoger datos sobre Mecanismos y Contextos (elementos explicativos del cambio). En la Fase **Establecimiento de especificidades de efectos/resultados** se identifican patrones de Mecanismos + Contextos =efectos /resultados, y con ello determinar con qué beneficiarios y bajo qué contextos la intervención es más eficaz. También permite identificar con que sub-grupos la intervención tiene bajos efectos o identificar que componentes de la intervención tienen mejor o peor funcionamiento.

En la fase **Profundización cualitativa de los Efectos/resultados**, se recurre a grupos focales con sub-grupos de beneficiarios con el propósito de obtener tendencias discursivas sobre el cambio y comprender, desde la posición de los beneficiarios, cómo han percibido el cambio y los elementos involucrados en el mismo.

#### Supuestos metodológicos

Esta metodología concibe un conjunto de estrategias analíticas para establecer la causalidad contributiva de los programas de TC sobre los resultados/efectos:

- d) Seguimiento al proceso de implementación, con el propósito de establecer asociaciones plausibles entre la intervención y los resultados. Constatar una adecuada implementación en congruencia con el plan, es el punto inicial para tener argumentos sobre la funcionalidad del programa.
- e) Esta metodología no recurre a contrafactuales “tradicionales” para establecer el impacto de la intervención en tanto que no recurre a grupos de control sin intervención y/o estimaciones contrafactuales con valor cero para establecer

efectos atribuibles a la intervención. Por el contrario, establece comparaciones subgrupales entre la población beneficiaria de la intervención lo que vendría a configurar los contrafactuales que servirán para establecer impactos. A partir de estas comparaciones se pueden determinar los efectos interactivos de la intervención e identificar con quién y bajo qué condiciones contextuales el programa genera mayores efectos. Estas comparaciones sub-grupales entre la población beneficiaria resuelve la complejidad práctica para establecer grupos de control. La particularidad de esta concepción es que los contrafactuales serán figuras que no poseen valor 0, sino que son parte de la intervención. Se establece la hipótesis que existirán sub-grupos de beneficiarios con determinados mecanismos y contextos que reaccionaran mejor que otros subgrupos con otros mecanismos y contextos.

- f) Profundización cualitativa, sobre los patrones de resultados y explicaciones del cambio. Para ello se plantea la realización de grupos de discusión con muestras de sub-grupos de beneficiarios que reporten las interacciones M-C-O con mejor eficacia. Así mismo, se sugiere realizar grupos de discusión con sub-grupos con resultados con baja eficacia para obtener información sobre explicaciones acerca del comportamiento de la intervención en estos casos. La importancia de esta fase es que, por un lado, permite obtener una mirada comprensiva de los resultados en grupos específicos en tanto que se podrán obtener tendencias discursivas y explicativas sobre los elementos que influyen en el cambio y, por otro lado, complementan los resultados cuantitativos de cara a obtener asociaciones plausibles sobre la contribución del programa.

Por otro lado, esta metodología de evaluación otorga una importancia fundamental a desarrollar un proceso evaluativo participativo. En este sentido, la inclusión de los stakeholders en la evaluación es un factor identitario de esta propuesta, en tanto que la evaluación se sitúa en el ciclo de políticas sociales y se define a través de los paradigmas del análisis de políticas públicas en donde las perspectivas pluralistas permiten comprender una realidad de manera más integral. Esta lógica posibilita desarrollar procesos que se validen por los actores involucrados, incentiva un trabajo interdisciplinario y multisectorial. La evaluación no es una cuestión de evaluadores, por el contrario es un hito que involucra a toda la gestión pública y a la ciudadanía.

### Sobre los programas de transferencias condicionadas (TC).

A modo de contextualización, cabe señalar que los programas de Transferencias Condicionadas se enmarcan en las políticas de desarrollo social y tienen el propósito de fomentar el desarrollo de capital humano de las familias situadas bajo la línea de la pobreza. La intervención tiene como objetivo paliar la pobreza actual de familias en situación de pobreza y prevenir la pobreza futura a través del fomento de capital humano familiar. Dentro de las líneas de acción del programa se encuentra la entrega de recursos (monetarios y/o no monetarios) a un receptor de la familia (Adulto responsable) siempre que cumplan algunos compromisos adquiridos para la intervención. Dichos compromisos son asegurar la matrícula escolar de niños y niñas integrantes del grupo familiar, asistencia regular a la escuela, rendimiento escolar y, por otro lado, asegurar la asistencia regular a controles preventivos de salud, controles de salud neonatal, infantil y adolescente, atención perinatal si corresponde, nutrición, etc. Las condiciones específicas de los programas de TC dependen del enfoque que cada país le otorgue. Los fundamentos de las líneas de acción tienen relación con posicionar la educación y la salud como estrategias clave para el desarrollo de capital humano familiar. Y por otro lado, la entrega de transferencias condicionadas (recursos económicos y/o no económicos) se fundamenta, por un lado, en la mitigación de las carencias básicas al interior del grupo familiar y, por otro lado, a través de las transferencias se intenciona la promoción directa para acceder a los servicios de salud y educación, en tanto que se le otorga a las familias los recursos necesarios. **Dichos propósitos aspiran a asegurar que las familias no volverán a necesitar de esta asistencia social, en tanto que los programas de transferencias condicionadas además de paliar la pobreza actual buscan superar barreras futuras que perpetúen el estado de vulnerabilidad. Es por esta razón, que los ejes de condicionalidad se asocian a mejorar el capital humano de niños y jóvenes del grupo familiar a través de la educación y la salud, en primer orden, y variables de empleabilidad en segundo orden.**

Propuesta metodológica para la evaluación de Impacto de Programas de  
Transferencias Condicionadas.

1. Objetivos de la evaluación

***Determinar los resultados/efectos que un Programa de Transferencias Condicionadas produce en las familias beneficiarias, en el corto, mediano y largo plazo.***

Para esta propuesta metodológica se introducen algunos objetivos específicos, los cuales permitirán profundizar y comprender las características de los efectos del programa:

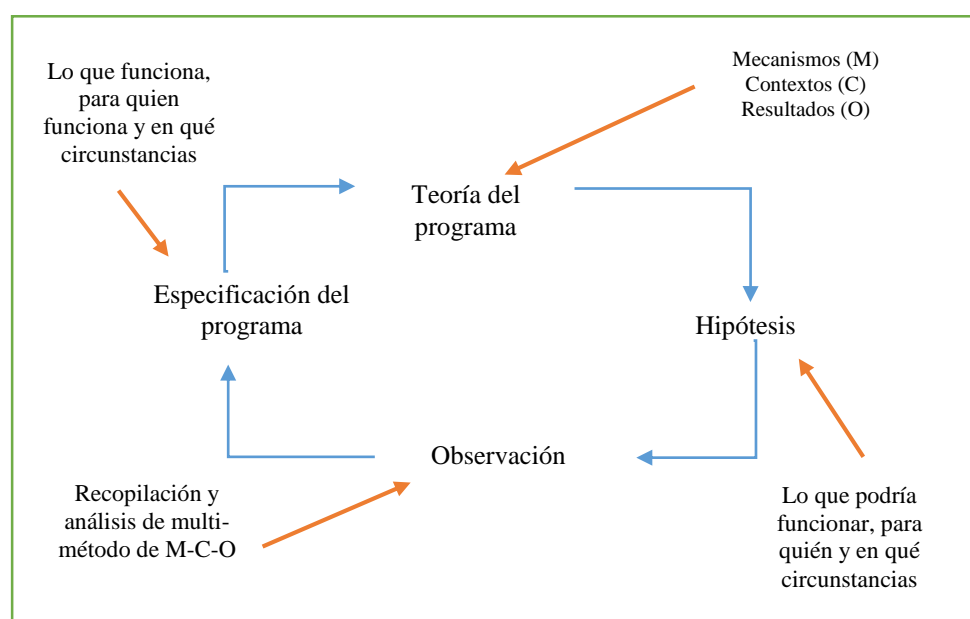
- a) ***Valorar el proceso de implementación de la intervención***, con el propósito de constatar el cumplimiento del plan de acción y su adecuación.
- b) ***Identificar las características sub-grupales de la población objeto en la que se producen los resultados/efectos del programa de Transferencias Condicionadas***, esto con el propósito de establecer comparaciones intragrupales sin la necesidad de recurrir a contrafactuales para establecer asociaciones plausibles entre la intervención y los impactos. Esto es identificar regularidades en las características de los beneficiarios, en los procesos subyacentes y patrones de resultados/efectos.
- c) ***Identificar las condiciones contextuales en que los efectos del programa de Transferencias Condicionadas generan mayores impactos***. Esto es determinar, por una parte, elementos culturales, educacionales y sociales de los beneficiarios y, por otra parte, elementos relacionados con las circunstancias en qué el programa se ejecuta tales como aspectos políticos, territoriales, macro-sociales y comunales, entre otros.
- d) ***Identificar los mecanismos subyacentes que potencian la aparición de efectos atribuibles al programa de Transferencias Condicionadas***. Esto es elementos de razonamiento y creencias de los beneficiarios que predicen su respuesta hacia la intervención.

e) *Identificar las interacciones entre mecanismos y condiciones contextuales que predicen mayores efectos en la población objeto y, establecer la contribución de la intervención sobre dichos efectos.* Esto es establecer especificidades de interacciones entre mecanismos subyacentes y condiciones contextuales en que el programa se comporta de mejor manera.

## 2. Fases de la evaluación.

Una vez establecido los objetivos de evaluación, la construcción del diseño de evaluación comienza con la adopción de la lógica de la rueda de la ciencia adaptada por Pawson y Tilley:

Proceso de evaluación



Para los fines de este instrumento de valoración, sólo nos centraremos en los elementos de la teoría del programa y la Observación (recogida y análisis de datos).

### Teoría del programa

#### **Objetivos de los programas de Transferencias Condicionadas**

Paliar la pobreza actual de familias en situación de pobreza

Fomentar el desarrollo de capital humano de las familias beneficiarias

### **Líneas de intervención**

- entrega de recursos monetarios y/o no monetarios a las familias beneficiarias de forma periódica, siempre que se cumplan los criterios de condicionalidad.
- Acompañamiento técnico a las familias (adulto que asume la co-responsabilidad).

### **Resultados/efectos esperados**

- Aumento del consumo hogar
- Adecuada distribución del consumo orientado a áreas de desarrollo de capital humano.
- Escolarización de hijos
- Adecuado estado de salud y nutricional según parámetros antropométricos.

### **Elementos subyacentes explicativos del cambio (caja gris)**

La Teoría del Programa construida para esta evaluación centra su interés en determinar los Mecanismos (M) y las condiciones contextuales (C) vistos estos como dos supuestos que están a la base de la teoría del programa de los Programas de Transferencias Condicionadas (TC). Comprender, desde la teoría del programa, cómo actúan estos dos elementos para la consecución de efectos atribuibles a la intervención es el primer acercamiento para la construcción del diseño de evaluación.

Cabe señalar que al hablar de **Mecanismos (M)** se alude a elementos explicativos de un “cambio”. Los mecanismos (M) explican el funcionamiento de las cosas. En palabras sencillas los mecanismos son los razonamientos (análisis individual) que realiza una persona beneficiaria de la intervención respecto a un recurso (en este caso el recurso es el programa de transferencias condicionadas). Dicho razonamiento es el que determina, en parte, la respuesta que la persona tendrá hacia la intervención. Si el razonamiento hacia la intervención es positivo se espera que la respuesta sea positiva (adherencia). En definitiva dichos razonamientos provocan mecanismos de acción hacia el programa de Transferencias Condicionadas.

Por otro lado, **Contextos (C)** se entenderá como todo aquello que envuelve el escenario en que se desarrolla la intervención. No sólo se refieren a la simple localización espacial o geográfica o institucional en el que se enmarcan los programas de intervención. También se considera el conjunto de reglas, normas y valores sociales que conviven en el espacio de intervención. Las condiciones contextuales son aquellos elementos que condicionan la provocación de un mecanismo explicativo (razonamiento), de esta manera mecanismos y contextos, en conjunto, pueden explicar el funcionamiento de una intervención.



Para la formulación de la teoría del programa, en una primera instancia se hace una formulación basada en una revisión bibliográfica sobre los componentes del programa y los supuestos teóricos que están en su base.

A partir de la construcción de la teoría del programa se puede inferir que los Programas de transferencias condicionadas plantean que la educación es un elemento que permite que los niños y niñas de familias beneficiarias de la intervención aumenten sus competencias y, en el futuro, puedan configurarse como el capital humano del grupo familiar y con ello aminorar las consecuencias de la pobreza que los afecta en la actualidad y, superar la situación de pobreza futura. La hipótesis central es que si los niños y niñas se mantienen en el sistema escolar, acuden con regularidad y concluyen los grados de educación obligatoria estarán mejor preparados para afrontar el contexto social y económico por el que ingresaron al programa de transferencias condicionadas (Villa, 2001).

Por otro lado, se infiere que los Programas de Transferencias Condicionadas perciben la salud y la nutrición como activos de capital humano en el caso de la salud de niños y niñas y, por tanto, la línea de intervención en esta variable se justifica en la medida que contribuye a mejorar las condiciones físicas y cognitivas necesarias para el desarrollo integral de los individuos y, a su vez, mejorar el capital humano de éstos.

Teniendo claridad sobre estos elementos, se establecen algunas hipótesis de Mecanismos (razonamientos de los beneficiarios sobre los programas de transferencias).

#### Mecanismos (M)

- a) Lograr la adherencia (vinculación positiva) escolar de niños y niñas potencia su desarrollo integral.
- b) La educación es un estímulo para desarrollar las capacidades cognitivas de los niños y niñas.
- c) La educación es una herramienta que fomenta el crecimiento económico de una sociedad.
- d) La educación es un proceso gradual de adquisición de conocimientos y habilidades que potencia las capacidades del individuo y lo transforma en un agente productivo.

- e) La educación es una herramienta que fomenta la integración social de grupos excluidos.
- f) La asistencia escolar de niños y niñas fomenta la adquisición de valores asociados a la responsabilidad y el esfuerzo.
- g) La asistencia escolar regular previene la delincuencia de jóvenes y adolescentes (factor protector).
- h) La educación promueve la equidad y reducción de la pobreza
- i) La salud aumenta el bienestar de las personas.
- j) La educación primaria y secundaria de países en vías de desarrollo promueven el crecimiento económico.
- k) La adecuada nutrición, en los primeros años de niños y niñas, potencia su desarrollo cognitivo.
- l) Una adecuada nutrición predice una adecuada salud en niños y niñas, sanos, y con energía
- m) La adherencia (vinculación positiva) de los niños y niñas al sistema sanitario promueve el desarrollo físico.
- n) A mayor comprensión por parte del adulto receptor acerca de los objetivos de la intervención, mayor será la motivación para emprender las acciones comprometidas.
- o) Un Adulto responsable o familia que percibe la educación como una forma de superación y movilidad social, le dará valor a la escolarización.

El contexto (c) es otro componente elemental de la Evaluación Realista, en tanto que desde el punto de vista de la teoría del programa los mecanismos por sí solos no explican el funcionamiento de la intervención. Por el contrario, las condiciones contextuales son fundamentales en la medida en que inciden en el funcionamiento de la intervención. En este sentido, se entiende que los mecanismos y sus efectos no son de carácter fijo sino más bien contingentes.

Por tanto, cabe establecer hipótesis sobre las condiciones contextuales que predecirían el cambio y una respuesta favorable de los beneficiarios hacia el programa:

## Contextos (C)

- a) Una Tipología de familias podría ser un elemento explicativo respecto a qué familias reaccionan de mejor o peor manera a la intervención (cantidad de menores de edad objeto de intervención, edades de los niños y niñas objeto de intervención, etc.)
- b) Características del adulto responsable que asume las acciones comprometidas por la intervención. Podría hipotetizarse que en la medida que la cercanía entre el adulto responsable y los niños y niñas objeto de intervención sea mayor la reacción al programa será mejor. Así mismo, si el adulto responsable es familiar directo, padre o madre, la intervención reportará mejores resultados.
- c) La vinculación entre el adulto responsable y la comunidad escolar podría predecir mayor adherencia a la escuela. Un adulto responsable que conoce a la comunidad escolar, que se vincula habitualmente con profesores y directivos está mayormente informado de la situación escolar de niños y niñas objeto de la intervención e involucrarse mayormente en el proceso educativo.
- d) Vinculación entre técnicos encargados de ejecutar el Programa TC y adulto responsable o familias beneficiarias podría explicar mejores resultados. En la medida en que el profesional de trato directo con las familias sea percibido por éstos como una persona cercana, contenedora, confiable y competente la reacción hacia el programa podría ser positiva.
- e) Cercanía geográfica del centro educacional. Esto contribuye a la comodidad de las familias en términos de desplazamiento, monitoreo y vinculación.
- f) Cercanía geográfica de los centros sanitarios. Esto contribuye a la comodidad de las familias en términos de desplazamiento, monitoreo y vinculación.
- g) Adulto responsable o familias con mayor nivel educacional incide en una mejor valoración sobre la importancia de la educación y la salud.
- h) Personal Sanitario caracterizado como profesionales competentes y cercanos podría influir en una mejor adherencia a los centros sanitarios.

- i) Personal educativo caracterizado como profesionales competentes y cercanos podría influir en una mejor adherencia a los centros educacionales.
- j) Podría existir diferencia entre un adulto responsable que trabaja y uno que no lo hace. Esto a propósito del tiempo que dispone para cumplir y monitorear los compromisos asumidos para la intervención.
- k) Podrían existir diferencias en la respuesta hacia el programa entre niños y niñas de menor edad (infantes, niños) y los de mayor edad (adolescentes y jóvenes).
- l) Podrían existir diferencias en la respuesta hacia el programa entre niños y niñas objeto de la intervención según su sexo.
- m) Las familias beneficiarias o algún integrante participa en otros programas de desarrollo social o similar.
- n) A mayor vinculación del adulto receptor y/o familia con el sistema administrativo local (ayuntamiento, servicios sociales, etc.) mayor será la receptividad hacia la intervención.
- o) Podría existir diferencia en la adherencia y rendimiento escolar entre hijos que poseen rezago escolar e hijos que no.
- p) Necesidad del grupo familiar en recibir la transferencia condicionada, es decir, percibir la transferencia como una ayuda que resuelve contingencias cotidianas. Generalmente, el criterio de inclusión al programa TC es que las familias estén bajo la línea de la pobreza y que existan menores de edad en el grupo familiar. No obstante, se podría presumir que existen diferencias cualitativas entre el universo de beneficiarios de la intervención: familias con mayores necesidades, familias con más integrantes menores de edad y otros con menos. Dichas diferencias podrían generar diferencias en el grado de interés por recibir las transferencias condicionadas. Por tanto cabe observar tendencias subgrupales de acuerdo a sus niveles de pobreza y desigualdad.

### Recogida y Análisis de datos.

Para esta fase se propone un conjunto de estrategias analíticas conducentes a poder establecer asociaciones plausibles entre el programa y los resultados/efectos (cualidad contributiva de los programas sobre los impactos). La primera fase debe estar orientada a hacer un seguimiento del proceso de implementación de la intervención, al menos en tres momentos (en la fase inicial del programa, intermedio y final). Esto permitirá verificar el grado de ajuste de dicha implementación de acuerdo al plan, así como pesquisar barreras en su desarrollo. Si se logra establecer un adecuado ajuste en la implementación se podrán tener bajo control contingencias que puedan afectar en los resultados/efectos esperados. Dicho esto se sugiere establecer una hoja de ruta respecto de la implementación con indicadores de logros.

#### Plan de seguimiento

Plan de seguimiento	Indicadores
Adecuada focalización de la población beneficiaria	-las familias cumplen con los criterios de inclusión al programa.
Adecuada entrega de las transferencias condicionadas.	-Las familias reciben las transferencias condicionadas de acuerdo a los plazos que establece el plan del programa. -Las transferencias condicionadas se entregan siempre que se cumplan los criterios de condicionalidad.
Adecuada gestión técnica y administrativa del programa.	- El programa está activo de acuerdo al periodo que establece el plan (tiempo de duración de la intervención). - El asesoramiento técnico que recibe las familias se realiza de acuerdo a lo estipulado en el plan (periodicidad, acompañamiento, presencia de un técnico de intervención, etc.)
Adecuada coordinación del programa con entidades participantes de la intervención.	-Existe disponibilidad de servicios de salud para entregar atención médica y cupos disponibles de acuerdo a lo estipulado por el plan. -Existe disponibilidad de servicios de educación y cupos en centros educacionales (matriculas escolares disponibles).

	-funcionamiento técnico y administrativo de los centros de educación y salud.
-manejo de contingencias no previstas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Barreras técnicas, administrativas y de la intervención que puedan afectar el funcionamiento del programa y su desarrollo de acuerdo al plan.</li> <li>-Barreras en otras áreas que puedan afectar el funcionamiento del programa.</li> <li>-barreras técnicas o administrativas en los servicios de salud y educacionales.</li> </ul>

La segunda fase consiste en recoger datos sobre los resultados y efectos del programa. Se sugiere recurrir a fuentes secundarias para recoger información sobre matrícula escolar, registro de asistencia y desempeño escolar, datos de consumo hogar y distribución del gasto, índice de pobreza estado nutricional, registro controles de salud, estado perinatal. Estos datos se pueden obtener de los registros de los centros educacionales y de salud, y de los datos de caracterización socio-económica que los sistemas locales poseen.

Por otro lado, también es importante recoger datos relacionados con los elementos subyacentes (Mecanismos y Contextos) puesto que permitirá hacer los análisis contributivos. Para ello se propone aplicar una encuesta ad hoc a las familias beneficiarias, específicamente al adulto que asume la co-responsabilidad con el programa, cuyo propósito es precisamente pesquisar información de mecanismos y contextos. Dicha encuesta recoge datos cuantificables, por tanto es necesario previamente operacionalizar los Mecanismos y Contextos.

Una vez recogidos todos los datos necesarios, la siguiente fase es el análisis de éstos. Para ello se recurre a otra estrategia analítica: realizar comparaciones subgrupales con el propósito de identificar conjuntos de tendencias de interacciones M-C-O. Se asume que pueden encontrarse más de alguna tendencia en los resultados.

En esta etapa comparativa, se debe establecer una multiplicidad de combinaciones de variables, tanto de mecanismos, contextos y resultados para determinar las interacciones que demuestran mayor eficacia de la intervención. En cuanto al tipo de análisis se sugiere realizar análisis multivariantes. A través de estos análisis se espera identificar patrones de M-C-O que reporten mayor eficacia.

Posteriormente al establecimiento de patrones de M-C-O, se propone otra estrategia analítica orientada a profundizar en los resultados/efectos hallados y, específicamente, a la búsqueda de explicaciones relativas al proceso de cambio. Para ello se plantea la realización de grupos de discusión con muestras de sub-grupos de beneficiarios que reporten las interacciones M-C-O con mejor eficacia. Así mismo, se sugiere realizar grupos de discusión con sub-grupos con resultados con baja eficacia para obtener información sobre explicaciones acerca del comportamiento de la intervención en estos casos. La importancia de esta fase es que, por un lado, permite obtener una mirada comprensiva de los resultados en grupos específicos en tanto que se podrán obtener tendencias discursivas y explicativas sobre los elementos que influyen en el cambio y, por otro lado, complementan los resultados cuantitativos de cara a obtener asociaciones plausibles sobre la contribución del programa.

#### Sobre el informe de recomendaciones

La evaluación es considerada como parte del ciclo de una política cumple su funcionalidad por completo. Por un lado, valora la eficiencia y, por otro, contribuye a la toma de decisiones. Bajo esta lógica, cabe señalar lo fundamental que es el canal de comunicación entre el equipo técnico encargado de la evaluación y los gestores políticos encargados de mediar la toma de decisiones. No cabe duda que el éxito del rol de la evaluación depende de una multiplicidad de factores, la pertinencia e idoneidad de la evaluación y de la importancia que la gestión administrativa le otorgue a este proceso en tanto se destine recursos para esta praxis, se institucionalice la evaluación y se utilice como un insumo en los procesos legislativos, presupuestarios y de administración pública.

Desde esta perspectiva, el informe de resultados y el establecimiento de recomendaciones para la mejora de la intervención, que surgen de un proceso de evaluación, son considerados el primero eslabón de una cadena constitutiva de políticas basadas en evidencia, debido a que a partir de estos elementos el curso de una intervención puede ser orientada con fundamentos empíricos.

Respecto al proceso de formulación de recomendaciones esta propuesta considera dos líneas de acción que pueden contribuir a mejorar el ejercicio de informar lo que resulta de una evaluación. La primera línea de acción tiene relación

con responder a la pregunta ¿qué recomendar? Y la segunda línea de acción orientada a responder ¿cómo informar/recomendar?. Esto último cobra relevancia en tanto que los receptores de información deben comprender la función evaluadora como una práctica que permite la mejora de la gestión pública y de la intervención misma. Del mismo modo se deben establecer estrategias de comunicación para informar debido al carácter político, administrativo y técnico que envuelve un proceso evaluativo.

Para la primera línea de acción se sugiere que el proceso de elaboración de recomendaciones y sugerencias se realice a través de una estructura que permita desarrollar lineamientos en los diferentes ámbitos en que la intervención puede fortalecerse. Estos son aspectos asociados al objetivo que persigue la intervención, aspectos técnicos de su implementación y aspectos político-administrativos.

La tabla A resume los aspectos que deben considerarse para establecer un protocolo de recomendaciones en un informe de evaluación.

Tabla A Elementos para elaborar protocolo de recomendaciones

Ámbitos de actuación	Preguntas	Aspectos a considerar
<b>Técnicos</b>	<p>¿Qué aspectos técnicos de la intervención pueden fortalecerse?.</p> <p>¿Qué aspectos de la intervención deben mantenerse y/o enfatizarse a propósito de su eficiencia?</p> <p>¿Qué líneas de intervención se deben focalizar para aumentar su eficiencia?.</p>	<p>-Focalización de la intervención o de algunas de sus líneas de acción.</p> <p>-reformulaciones en los planteamientos de la intervención.</p> <p>-Rol de los profesionales técnicos de la intervención.</p> <p>-proceso de monitoreo.</p> <p>-Educación y comprensión del programa por parte de los beneficiarios.</p> <p>-Incidencia de las transferencias y sus características.</p> <p>-Características de las familias beneficiarias y del adulto receptor.</p>
<b>Políticos- Administrativos</b>	¿Qué aspectos de la política de desarrollo social puede reformularse?	-Relación de complementariedad con otros programas de desarrollo social.



		-Infraestructura relacionada con el funcionamiento del programa. -Mejoras en los dispositivos que se relacionan con la intervención (calidad de los organismos de educación, salud, servicios sociales, etc.). - nivel de coordinación y gestión administrativa local. -coordinación interministerial. -Coordinación con otros organismos involucrados en la intervención.
<b>Evaluación</b>	¿Qué aspectos técnicos de la evaluación realizada deben considerarse para una futura evaluación de la intervención?	-metodologías de Monitoreo. -Base de datos. -enfoques de evaluación. -Indicadores de resultados. -Recursos para la evaluación. -Plan de trabajo.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la segunda línea de acción relacionada con cómo informar es fundamental considerar elementos que aporten a estrechar un canal de comunicación definido, claro y centrado en la tarea. Para ello se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- ¿Quién o quiénes serán los receptores de la intervención?
- ¿cuál ha sido la demanda de evaluación que los solicitantes han establecido?.
- Los receptores tienen las competencias técnicas o administrativas para gestionar las sugerencias.
- ¿cuáles son las condiciones políticas, administrativas y técnicas para recepcionar adecuadamente las recomendaciones?
- ¿Cuáles son los canales de comunicación más adecuados para informar/sugerir?.

#### 4. Valoración del modelo

Sobre las consideraciones de la evaluación	Indique su opinión sobre cada una de las preguntas
De acuerdo a su experiencia, ¿qué actores, involucrados en una intervención, son más idóneos para ser considerados en un proceso de evaluación? ¿Qué actores pueden enriquecer la evaluación?	
¿Qué modificaciones haría usted a la teoría del Programa?	
¿Qué actores deberían considerarse para la formulación de la teoría del programa?	
Sobre Mecanismos (M)	Indique su opinión sobre cada una de las preguntas
En su opinión, los mecanismos (M) que se proponen ¿son lo suficientemente específicos?. Explique su opinión	
En su opinión, los mecanismos (M) ¿son claros de tal manera que no se genera confusión con los contextos?	
¿Qué otros mecanismos (M) incorporaría usted para aumentar la capacidad de análisis de los efectos de la intervención?	
Sobre Contextos (C)	Indique su opinión sobre cada una de las preguntas
En su opinión, los Contextos (C) que se proponen ¿son lo suficientemente específicos?	
En su opinión, los Contextos (C) ¿son claros de tal manera que no se genera confusión con los mecanismos (M)?	

¿Qué otros Contextos (C) incorporaría usted para aumentar la capacidad de análisis de los efectos de la intervención?	
<b>Sobre recogida y análisis de datos</b>	<b>Indique su opinión sobre cada una de las preguntas</b>
¿Las técnicas de recogida de datos son los suficientemente pertinentes, en tanto recoge los datos necesarios?	
A su juicio, ¿Qué técnicas funcionarían mejor para este diseño?	
Las técnicas de recogida de datos ¿son viables de utilizar considerando el contexto local? (disponibilidad de recursos, infraestructura, etc.?)	
¿Qué cambios haría a la metodología en cuanto a técnicas de recogida y análisis de datos?	
Según su opinión ¿Las técnicas permiten determinar la causalidad contributiva del programa?	
<b>Sobre las estrategias analíticas</b>	<b>Indique su opinión sobre cada una de las preguntas</b>
En la fase de análisis de datos, esta metodología plantea comparaciones sub-grupales (grupos conformados por la población beneficiaria) para estimar los efectos de la intervención. Estas comparaciones actúan como contrafactuales. A diferencia de los enfoques experimentales y cuasi-experimentales no se requiere de contrafactuales o grupos de control que no hayan recibido la intervención. La hipótesis de estas comparaciones es que	

<p>existirán subgrupos con determinadas características que reportaran mejores efectos que otros subgrupos. Dichas características son fundamentales para determinar con quién funciona la intervención, cuándo y bajo qué contextos.</p>	
<p>Esta metodología plantea un análisis de contribución del programa sobre los efectos en la población. Se aleja del paradigma de atribución en tanto que es una evaluación basada en la teoría del programa y se interesa en identificar, explicar y fundamentar el grado de contribución que la intervención tuvo en los efectos observados. Por definición los resultados se ven influenciados por las acciones del programa y por factores externos. El análisis de contribución cobra sentido en el campo de las ciencias sociales en tanto los fenómenos sociales son sistemas abiertos, contingentes y multi-causales. El análisis de contribución se orienta a argumentar el grado en que el programa incide en los efectos y se valida con la búsqueda de patrones de resultados.</p>	
<p>Se plantea una triangulación metodológica. Por un lado, análisis multivariantes para comparaciones subgrupales y determinar efectos de la intervención. Por otro lado, grupos de discusión para profundizar en los</p>	

<p>resultados hallados a través de grupos focales con beneficiarios en tanto identifica tendencias discursivas que permiten consolidar información sobre los efectos de la intervención.</p> <p>Por otra parte, como es una evaluación basada en la teoría del programa se utilizan entrevistas semi-estructuradas, análisis documental y encuestas ad-hoc para la construcción de la teoría del programa y sus componentes.</p>	
<p>La Validez Interna de esta evaluación se asegura con la Operacionalización de las variables independientes (mecanismos, contextos y variables sociodemográficas) reflejadas en la Teoría del Programa.</p>	
<p>Validez externa: Esta metodología se orienta a encontrar especificidades de resultados y a partir de éstas buscar patrones de resultados que permitan su generalización.</p>	
<p>En relación a estos supuestos metodológicos, ¿cree que es posible identificar la contribución que el programa tendrá sobre los efectos/resultados? ¿Qué problemas visualiza de esta metodología en cuanto a su validez interna?</p>	
<p>¿Visualiza otras dificultades en esta metodología que deben ser consideradas para hacer ajustes a la propuesta metodológica?</p>	

Sobre Protocolo de Recomendaciones	Indique su opinión sobre cada una de las preguntas
¿Qué otros elementos de actuación, además del técnico, político-administrativo y de evaluación, consideraría para conformar un protocolo de recomendaciones?	
A su juicio, los lineamientos planteados para construir un protocolo de recomendaciones ¿son los necesarios e idóneos?	
A su juicio, ¿qué aspectos deben considerarse para construir un buen protocolo de recomendaciones?	
A su juicio, cuáles son las barreras para establecer recomendaciones en un proceso evaluativo?	
A su juicio, ¿qué ventajas otorga la creación de un protocolo de recomendaciones?	

##### 5. Comentarios Finales (de carácter técnico, metodológicos, etc.).

<p>a) En base a su experiencia en materia de evaluaciones, ¿qué aspectos técnicos, administrativos, metodológicos u otros deben considerarse en este diseño para asegurar un adecuado proceso evaluativo?</p> <p>b) ¿Qué otras recomendaciones podría aportar para mejorar este diseño de evaluación?</p>
---

## 2. ANEXO SALIDAS ATLAS TI

### LISTA DE CODIGOS

**Código-filtro: Todos**

---

UH: análisis instrumentos de valoración  
File: [C:\Users\PabloAndres\Desktop\Análisis instrumentos atlas ti\análisis instrumentos de valoración.hpr7]  
Edited by: Super  
Date/Time: 2016-11-09 12:15:10

---

**Contextos (C): 28 citas**  
**Diseño de evaluación (aspectos generales): 9 citas**  
**Mecanismos (M): 28 citas**  
**Estrategias analíticas: 40 citas**  
**Protocolo de recomendaciones. 31 citas**  
**Recogida y análisis de datos: 26 citas**  
**Teoría del Programa: citas 11**

### DEFINICION DE CODIGOS

#### **Contextos (C)**

Comment:  
Elementos que refieren al componente "Contexto (C)" del diseño de evaluación, sugerencias en la clarificación, modificación o incorporación de nuevos elementos de contexto.

#### **Diseño de evaluación (aspectos generales)**

Comment:  
Apreciaciones, sugerencias y comentarios sobre aspectos generales del diseño de evaluación.

#### **Equipos mixtos para la evaluación**

Comment:  
Apreciaciones, sugerencias y comentarios respecto a la configuración de equipos mixtos (internos y externos) para la evaluación.

#### **Mecanismos (M)**

Comment:  
Elementos que refieren al componente "Mecanismo (M)" del diseño de evaluación, sugerencias en la clarificación, modificación o incorporación de nuevos elementos de Mecanismo.

#### **Estrategias analíticas**

Comment:  
Apreciaciones y comentarios sobre las diferentes metodologías utilizadas para determinar el impacto.

#### **Protocolo de recomendaciones**

Comment:  
Elementos que refieren al componente "Protocolo de recomendaciones " del diseño de evaluación, sugerencias en la clarificación, modificación o incorporación de nuevos elementos para la formulación de un protocolo de recomendaciones.

#### **Recogida y análisis de datos**

Comment:  
Elementos que refieren a la recogida y análisis de datos en el diseño de evaluación, sugerencias en la clarificación, modificación o incorporación de nuevos elementos y técnicas.

#### **Stakeholders**

Comment:  
Apreciaciones, comentarios y sugerencias respecto a los actores involucrados en la evaluación, roles y funciones.

#### **Teoría del Programa**

Comment:  
Elementos que refieren a la Teoría del programa, sugerencias en la clarificación, modificación o incorporación de nuevos elementos para la construcción de la Teoría del Programa.

## CITAS DE CODIGOS

### 1. Contextos (C)

**P 1: Argentina\_publico\_cuali.pdf - 1:7 [Me pregunto si la respuesta a ..] (13:2251-13:2467) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

Me pregunto si la respuesta a la intervención puede variar si los beneficiarios están concentrados geográficamente, o bien dispersos. Si una familia es casi la única beneficiaria de un programa de este tipo

**P 4: Argentina\_publico\_cuanti.pdf - 4:3 [considerar el papel “económico..] (13:1580-13:1732) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

considerar el papel “económico” que juegan los adolescentes y que a veces son contradictorios o desalientan el cumplimiento de las condicionalidades

**P 4: Argentina\_publico\_cuanti.pdf - 4:4 [incluir el contexto psico-soci..] (13:2159-13:2318) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

incluir el contexto psico-social familiar, incluyendo la disponibilidad de información, los recursos con que cuentan los adultos para requerir apoyo, etc

**P 5: Bolivia\_publico\_cuanti1.pdf - 5:8 [Quizá un escenario donde la po..] (15:296-15:365) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

Quizá un escenario donde la población conoce sus derechos y los exige

**P 5: Bolivia\_publico\_cuanti1.pdf - 5:9 [Otro contexto donde la calidad..] (15:467-15:650) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

Otro contexto donde la calidad de la educación está muy valorada, sea de muy buena calidad, de manera que los niños y jóvenes perciban que estudiando accederá a un mejor empleo

**P 6: Brasi\_orgaintern\_cuanti.pdf - 6:4 [hay algunos que son claramente..] (13:1663-13:1913) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

hay algunos que son claramente descriptivos (por ejemplo e y f) por ende directamente observables, mientras que otros implican valorar interacciones por ejemplo b y c. Tal vez puedan reescribirse para que sean más directamente observable

**P 6: Brasi\_orgaintern\_cuanti.pdf - 6:5 [incluir contextos relacionados..] (13:2155-13:2213) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

incluir contextos relacionados a normas y valores sociales

**P 7: Chile\_publico\_cuali1.pdf - 7:5 [si incluiría aspectos de la vi..] (13:1037-13:1123) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

si incluiría aspectos de la vida comunitaria, redes, tejido social, apoyo barrial, etc

**P 8: Chile\_publico\_cuali2.pdf - 8:4 [residencia urbano/rural, nivel..] (13:1429-13:1534) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

residencia urbano/rural, nivel educacional, ocupación, edad, ingreso, situación habitacional, región

**P10: Colombia\_privado\_cuanti1.pdf - 10:6 [habría que pensar, para el cas..] (8:3362-9:48) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]



habría que pensar, para el caso latinoamericano, el papel que juegan los abuelos o los tíos, por ejemplo, en familias monoparentales muy comunes en la región

**P11: Colombia\_privado\_cuanti2.pdf - 11:5 [La diferencia de que quien rec..] (13:617-13:675) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

La diferencia de que quien reciba el subsidio sea la madre

**P12: Colombia\_privado\_cuanti3.pdf - 12:1 [estarían aquellos que son prop..] (13:1085-13:1345) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

estarían aquellos que son propios de la logística operativa, allí hay varios elementos que pueden influir en los resultados esperados de la intervención y en algún momento también pueden ser considerados como riesgos antes los propósitos de la misma

**P12: Colombia\_privado\_cuanti3.pdf - 12:2 [condiciones socioeconómicas y p..] (13:2339-14:4) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

condiciones socioeconómicas y políticas de cada país que hace que se apoye o no el programa de TMC

**P14: Colombia\_publico\_cuanti1.pdf - 14:6 [Las restricciones de liquidez] (13:2559-13:2587) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

Las restricciones de liquidez

**P14: Colombia\_publico\_cuanti1.pdf - 14:7 [También podría incluirse el em..] (14:113-14:165) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

También podría incluirse el empoderamiento femenino

**P14: Colombia\_publico\_cuanti1.pdf - 14:8 [Cuando las transferencias son ..] (14:168-14:600) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

Cuando las transferencias son entregadas a las madres de familia, las mujeres ganan poder y autonomía económica en el hogar, lo cual no solo es bueno per se debido a cuestiones éticas, sino que favorece elementos del desarrollo económico, ya que existe bastante literatura que muestra que las mujeres invierten mejor el dinero, favorecen la inversión en bienes públicos, otorgan mayor igualdad a sus hijos e hijas, etc

**P14: Colombia\_publico\_cuanti1.pdf - 14:9 [Agregaría contextos relativos ..] (15:711-15:767) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

Agregaría contextos relativos a la gestión del programa

**P17: Mexico\_privado\_cuanti.pdf - 17:2 [En algunos pueden confundirse ..] (13:1089-13:1216) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

En algunos pueden confundirse dado que la/el niña/o estará sujeto siempre al mecanismo por el que el adulto toma decisiones

**P17: Mexico\_privado\_cuanti.pdf - 17:3 [El trabajo infantil, la dispon..] (13:1344-13:1575) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

El trabajo infantil, la disponibilidad de servicios de cuidado infantil y de escolares, el tipo de vocación productiva en la comunidad, las condiciones de seguridad para que las y los menores se trasladen a la escuela, etc

**P19: Peru\_organintern\_cuanti.pdf - 19:6 [El acompañamiento cercano o gu..] (14:913-14:1074) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

El acompañamiento cercano o guía a las familias participantes para lograr las condiciones que se pide contribuye con el cambio de comportamiento y actitudes

**P19: Peru\_orgintern\_cuanti.pdf - 19:7 [La integración de servicios, p..] (14:1080-14:1179) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

La integración de servicios, por ejemplo a nivel municipal, favorece el logro de las condiciones

**P19: Peru\_orgintern\_cuanti.pdf - 19:8 [Aspectos propios de la calidad..] (14:1942-14:2080) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

Aspectos propios de la calidad de los servicios públicos vinculados al condicionamiento pueden determinar el éxito de la intervención

**P19: Peru\_orgintern\_cuanti.pdf - 19:9 [la calidad de la escuela, la p..] (14:2096-14:2336) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

la calidad de la escuela, la presencia permanente (no intermitente) de los profesores, los horarios de atención, cercanía o lejanía de los servicios de salud, la adaptación cultural de los servicios educativos y sanitarios, etc.?

**P19: Peru\_orgintern\_cuanti.pdf - 19:10 [La distribución de roles entre..] (14:2343-14:2576) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

La distribución de roles entre los hermanos puede afectar el acceso a la escuela (por ejemplo, la selección de hijos para estudiar otros para trabajar y otros para las tareas del hogar incluyendo cuidado de adultos mayores)?

**P19: Peru\_orgintern\_cuanti.pdf - 19:11 [Como situaciones no esperadas ..] (15:122-15:309) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

Como situaciones no esperadas en la familia (enfermedad catastrófica de algún miembro, migración, pérdida de empleo o fuente de ingresos) puede afectar el éxito de la intervención?

**P20: Perú\_Privado\_cuanti1.pdf - 20:5 [Las diferencias de cultura y e..] (13:2122-13:2210) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

Las diferencias de cultura y etnia también producen resultados y mecanismos diferentes

**P21: Perú\_publico\_cuanti.pdf - 21:7 [Familias monoparentales Famili..] (13:1654-13:1754) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

Familias monoparentales, Familias con hijos de diferentes padres, Familias con otras lenguas o idioma

**P23: RepublicaDomin\_ONG-Cuanti.pdf - 23:5 [es importante considerar los s..] (13:1143-13:1261) (Super)**

Códigos: [Contextos (C)]

No memos

es importante considerar los siguientes: raza, sexo, discapacidad, edad, estatus migratorio y estatus de salud. Etc

## **2. Diseño de evaluación (aspectos generales)**

**P 4: Argentina\_publico\_cuanti.pdf - 4:7 [Una cuestión positiva es que a..] (15:827-15:1043) (Super)**

Códigos: [Diseño de evaluación (aspectos generales)]

No memos

Una cuestión positiva es que al evitar la conformación de un grupo contrafactual resuelve un problema ético de todos los estudios cuasi-experimentales que es la no aplicación del programa a una población elegible.

**P 6: Brasi\_organintern\_cuanti.pdf - 6:8 [hay que recordar que en algún ..] (15:1380-15:1698) (Super)**

Códigos: [Diseño de evaluación (aspectos generales)]

No memos

hay que recordar que en algún momento deberán ser planteados en un instrumento que será la base de las entrevistas a profundidad. Esto me lleva a recomendar que se haga un esfuerzo por operacionalizar los mecanismos y contextos en un formato de cuestionario para la entrevista guiada que se haría a las familias

**P 8: Chile\_publico\_cuali2.pdf - 8:3 [se considere qué otras polític..] (13:354-13:627) (Super)**

Códigos: [Diseño de evaluación (aspectos generales)]

No memos

se considere qué otras políticas públicas pueden estar influyendo positiva o negativamente la realización del programa. De modo de no obviar una posible relación espúrea entre el programa y otro programa que pudiera estar influyendo en los resultados del mismo

**P 9: Colombia\_privado\_cuali1.pdf - 9:4 [Hay que desempacar en el diseñ..] (17:1603-17:1966) (Super)**

Códigos: [Diseño de evaluación (aspectos generales)]

No memos

Hay que desempacar en el diseño los supuestos sobre la teoría del cambio. Los implementadores suponen que ir a la escuela facilitaría integración social, valores, reducción de delincuencia, crecimiento y espacio económico, y equidad, por nombrar algunos (de la lista de M) que los beneficiarios racionales no necesariamente crearán, con o sin transferencias

**P10: Colombia\_privado\_cuanti1.pdf - 10:1 [No me resulta claro lo de comp..] (2:980-2:1911) (Super)**

Códigos: [Diseño de evaluación (aspectos generales)]

No memos

No me resulta claro lo de complementario. Los estudios experimentales se fundamentan en una concepción investigativa positivista. Y la evaluación realista con la cual se trabaja aquí se ubica en el terreno de la comprensión. Son dos enfoques y dos estilos. Por supuesto que no se trata de oponerlos. Pero la experiencia me enseña que cuando esta complementariedad ocurre salen “ganando” los experimentales. Todavía estamos en unos medios sociales, académicos y políticos (especialmente en lo relacionado con la toma de decisiones, y en especial en las esferas de gobierno) en los cuales los estudios insumo-producto, básicamente, que no prestan atención al desarrollo y al sentido de los procesos (por ejemplo, las múltiples relaciones entre mecanismos y contextos). En tal sentido para la mayoría de agencias nacionales e internacionales tiene más sentido el dato “mecánico y descontextualizado” de A produce B

**P10: Colombia\_privado\_cuanti1.pdf - 10:2 [debe quedar muy claro cuáles s..] (2:2049-2:2223) (Super)**

Códigos: [Diseño de evaluación (aspectos generales)]

No memos

debe quedar muy claro cuáles son los sentidos y los alcances de esa “complementariedad” de tal manera que se establezcan los límites y las posibilidades de cada enfoque.)

**P13: Colombia\_publico\_cuali.pdf - 13:3 [Tener en cuenta otras evaluaci..] (14:2200-14:2365) (Super)**

Códigos: [Diseño de evaluación (aspectos generales)]

No memos

Tener en cuenta otras evaluaciones realizadas anteriormente para recoger de ellas los aspectos que puedan ser favorables a la perspectiva de la evaluación propuesta

**P23: RepublicaDomin\_ONG-Cuanti.pdf - 23:4 [Otro aspecto es que una vez qu..] (13:71-13:338) (Super)**

Códigos: [Diseño de evaluación (aspectos generales)]

No memos

Otro aspecto es que una vez que las personas logran salir de la pobreza a través de estos incentivos es difícil identificar y quitar estos beneficios por lo cual en muchos casos la población beneficiaria sigue quedándose con un beneficio que ya no necesita

**P23: RepublicaDomin\_ONG-Cuanti.pdf - 23:6 [Aspectos políticos y de conven..] (14:675-14:895) (Super)**

Códigos: [Diseño de evaluación (aspectos generales)] [Protocolo de recomendaciones]

No memos

Aspectos políticos y de conveniencia. Hay que involucrar las “personas importantes” desde el principio del proceso y no durante ni después asegurando de control sus expectativas y poder producir el cambio  
Deseado

### 3. Mecanismos (M)

**P 1: Argentina\_publico\_cuali.pdf - 1:4 [(h) e (i) son muy amplios y se..] (13:948-13:1012) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

(h) e (i) son muy amplios y seguramente incluyen a varios otros

**P 1: Argentina\_publico\_cuali.pdf - 1:5 [sí se nota la heterogeneidad e..] (13:1124-13:1193) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

sí se nota la heterogeneidad en cuanto a su nivel de especificidad

**P 1: Argentina\_publico\_cuali.pdf - 1:6 [hay una distinción importante ..] (13:1323-13:1405) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

hay una distinción importante en sus enunciados, no se confunden unos con otros

**P 2: Argentina\_publico\_cuali1.pdf - 2:5 [algún tipo de mecanismo relaci..] (13:155-13:348) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

algún tipo de mecanismo relacionado con que a mayor necesidad por parte del adulto receptor del bien que se transfiere, mayor será la motivación para emprender las acciones comprometidas

**P 3: Argentina\_publico\_cuali2.pdf - 3:2 [podrían simplificarse en canti..] (12:2319-13:96) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

podrían simplificarse en cantidad y en una redacción sencilla de manera de hacerlos bien entendibles

**P 5: Bolivia\_publico\_cuanti1.pdf - 5:5 [si las familias o padres de fa..] (14:828-14:959) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

si las familias o padres de familia reconocen tanto la salud como la educación como un derecho, no como una necesidad o favor.

**P 5: Bolivia\_publico\_cuanti1.pdf - 5:6 [indagar sobre el costo benefic..] (14:972-14:1175) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

indagar sobre el costo beneficio de recibir una TMC, es decir, analizar la decisión de cumplir la condición para recibir el bono versus destinar ese tiempo en alguna actividad laboral por ejemplo,

**P 5: Bolivia\_publico\_cuanti1.pdf - 5:7 [Identificar algunos mecanismos..] (14:1594-14:1783) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

Identificar algunos mecanismos de distinción según género, aunque es un poco cuestionable, existen brechas de género que las TMC pueden ayudar a reducir, tanto en salud como educación

**P 6: Brasi\_orgaintern\_cuanti.pdf - 6:2 [si es que van a ser utilizados..] (13:136-13:311) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

si es que van a ser utilizados en algún tipo de instrumento de recolección de información por parte de los

beneficiarios el lenguaje utilizado debe ser mucho más simple

**P 6: Brasi\_organintern\_cuanti1.pdf - 6:3 [creo que algunos van más allá.] (13:694-13:835) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

, creo que algunos van más allá de ser "...razonamientos que realiza una persona beneficiaria..." y son enunciados, por ejemplo el (d), (j)

**P 7: Chile\_publico\_cuali1.pdf - 7:4 [a efectos de la construcción d..] (13:315-13:488) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

a efectos de la construcción del instrumento, es un focus con beneficiarios, para chequear la propiedad de los postulados. No su alcance o veracidad, sino perspectiva

**P 8: Chile\_publico\_cuali2.pdf - 8:5 [Asistir al sistema escolar per..] (13:2040-13:2140) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

Asistir al sistema escolar permite que los alumnos se alimenten balanceadamente durante la semana

**P 8: Chile\_publico\_cuali2.pdf - 8:6 [Que los NNAs asistan al sistem..] (13:2145-13:2242) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

Que los NNAs asistan al sistema escolar permite a sus padres salir a trabajar en esos horarios

**P 8: Chile\_publico\_cuali2.pdf - 8:7 [Que los NNA asistan al sistema..] (14:2-14:83) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

Que los NNA asistan al sistema escolar les permite acceder a beneficios estatales

**P10: Colombia\_privado\_cuanti1.pdf - 10:4 [Pero resulta que el individuo,..] (7:17-7:675) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

Pero resulta que el individuo, por ejemplo, en el seno de una familia, no "opera" solo, siempre está en interacción. Por ejemplo: un papá, que es quien recibe o administra los recursos, puede estar convencido de algo pero algunos de sus hijos o su esposa no lo están, lo cual puede dificultar la implementación de lo propuesto por PTC. Por lo tanto, se debería tratar de entender siempre, esta doble dimensión: lo individual y sus interacciones. Es posible que esto se incluya en el contexto, pero el individuo desarrolla su conducta interactuando. Y en términos de una "eventual predicción" esto resultaría mucho más importante y significativo

**P10: Colombia\_privado\_cuanti1.pdf - 10:5 [mirar en qué medida, por ejemp..] (8:1085-8:1234) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

mirar en qué medida, por ejemplo, la escuela se vincula con pertinencia a la resolución de asuntos vitales lo cual le daría una visión de calidad.

**P10: Colombia\_privado\_cuanti1.pdf - 10:9 [me parecen un poco generales] (14:875-14:902) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

me parecen un poco generales

**P11: Colombia\_privado\_cuanti2.pdf - 11:3 [Son demasiado amplios, creo qu..] (12:1784-12:1857) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

Son demasiado amplios, creo que se debería acotar un poco más el alcance

**P11: Colombia\_privado\_cuanti2.pdf - 11:4 [me parece bastante ambicioso v..] (12:2315-12:2375) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

me parece bastante ambicioso validar todas esas hipótesis

**P13: Colombia\_publico\_cuali.pdf - 13:1 [las necesidades educativas per..] (12:1387-12:1473) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

las necesidades educativas percibidas por las familias potencialmente beneficiarias

**P18: Monica\_parentelli\_chile\_dipres.pdf - 18:6 [los identificados con las letr..] (13:1520-13:1732) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

los identificados con las letras c),e), g), j) y h); no se visualizan en una relación tan concreta y directa y tal parecen el planteamiento de una hipótesis y no de un mecanismo para obtener un resultado

**P18: Monica\_parentelli\_chile\_dipres.pdf - 18:7 [se menciona "adecuada nutrició..] (13:1976-13:2120) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

se menciona "adecuada nutrición" o "adecuada salud" cuando esto podría expresarse en los términos del estándar que se debe o desea alcanzar

**P19: Peru\_orgintern\_cuanti.pdf - 19:5 [El carácter progresivo decreci..] (14:786-14:907) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

El carácter progresivo decreciente de las transferencias impulsa la autonomía progresiva de las familias participantes

**P20: Perú\_Privado\_cuanti1.pdf - 20:4 [El acceso a servicios de salud..] (13:1384-13:1479) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

El acceso a servicios de salud mejora la educación de la madre para nutrir mejor a los niños

**P21: Perú\_publico\_cuanti.pdf - 21:4 [Asiste al colegio, pero los pr..] (13:599-13:702) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

Asiste al colegio, pero los profesores no asisten o la educación es de baja calidad (igual en salud)

**P21: Perú\_publico\_cuanti.pdf - 21:5 [Valoración de beneficio moneta..] (13:706-13:852) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

Valoración de beneficio monetario: Familias que consideran que el pago no compensa el esfuerzo de enviar al niño a la escuela o centro médico

**P21: Perú\_publico\_cuanti.pdf - 21:6 [Aspiraciones por los hijos, pr..] (13:1036-13:1146) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

Aspiraciones por los hijos, priorización de cuidados en los niños, respecto a género, edad, enfermedad, etc

**P22: Puertorico-publico\_cuanti.pdf - 22:2 [Explicaría más el término adhe..] (12:1698-12:1793) (Super)**

Códigos: [Mecanismos (M)]

No memos

Explicaría más el término adherencia (yo lo conozco y lo manejo pero no se define claramente)

#### **4. Estrategias analíticas**

Creo conveniente indicar algunas limitaciones o peligros latentes, como que la caracterización de los subgrupos pueda hacerse a conveniencia del evaluador y no necesariamente sean subgrupos reales.

Me pregunto qué pasaría cuando el grupo resulte ser muy homogéneo, o con efectos semejantes, ¿no se podrían hacer las comparaciones propuestas?

No solamente el criterio externo, de la entidad que desarrolla el programa, o de los académicos y profesionales, sino de la misma gente, un pilotaje, por ejemplo, le abrirá también las puertas de la comunidad (recuerde los procesos de negociación de entrada) sino que también le ayudarán a identificar esos subgrupos y a generar estrategias para acercarse a ellos, en particular si son grupos con culturas muy cerradas o violentas.

Considero que hay que establecer una delimitación muy clara, ya que son muchos los factores que pueden incidir y no necesariamente pueden ser evidenciados en la evaluación. Por estas razones no creo que el modelo se caiga, pero si que hay que basarlo firmemente y aclarar muy bien cada elemento del modelo

Se enfoca en la misma intervención y ahonda en sí misma, le otorga profundidad al indagar en los subgrupos.

A observar Tamaño de los subgrupos Posibilidad de identificar M y C de cada subgrupo

Ventajas Posicionar el análisis de la contribución, en vez de la atribución, mediante una propuesta metodológica robusta  
A observar No limitar el análisis de la contribución a los efectos, M y C, esperados.

Ahora bien, el segundo párrafo indica que en la re-elaboración de la teoría del programa se utilizan ambas metodologías, en dicha etapa sí corresponde a una triangulación.

A observar Considerar otras variables independientes que puedan ser ad hoc a subgrupos determinados

A observar Incorporar los hallazgos cualitativos a fin de ampliar las posibilidades de generalización con pertinencia

Debería observarse de igual manera, los factores explicativos que están fuera de la Teoría del Programa, que generen efectos/resultados (o no), a fin de ampliar la visión sobre la contribución o no de la intervención y sobre la capacidad de los beneficiarios de apropiarse de una intervención.

Consideraría estandarizar parte de la metodología (vinculada a efectos/resultados) a fin de su replicabilidad en otros contextos.

incluiría un apartado sobre la programación de su implementación, tiempos, recursos humanos, etc. Ello permitiría dejar establecido el estándar ideal requerido.

Falta definir: ¿qué subgrupos?, ¿qué variables considerar para el análisis? ¿Cómo se determinarán los efectos de la intervención? ¿qué grupos de discusión?

Las entrevistas a funcionarios son importante para completar la construcción de la teoría, las encuestas a beneficiarios tal vez no tanto, pero estos instrumentos pueden servir también para otros fines como, por ejemplo, identificar problemas en la implementación del programa.

De acuerdo: especificar variables e indicadores para las variables independientes y ¿la dependiente?

Considero difícil que pueda hacerse generalizaciones con este diseño, a lo sumo plantearse hipótesis para futuras investigaciones, pero lo importante es mostrar la conveniencia de medir el impacto de esta manera alternativa: sus ventajas y limitaciones

Se limita nada más a beneficiarios solo expresara que tanto han sido beneficiados un sub grupo y que tantos otros pero no podrá ayudar en nada en determinar los escenarios de situación sin intervención y con intervención por lo tanto debería esta metodología seguir aportando en este último aspecto en lo contra factual

La parte de indicadores que tienen los programas y proyectos y que sirven como parámetros para su evaluación no veo ningún tipo de tratamiento al respecto, recuerden que hay varias categorías y tipos de indicadores tales como, cuantitativos, cualitativos, de resultados, de procesos e impactos

Resulta complicado tratar de extrapolar los resultados a otras realidades pues la implementación de los programas tiene sus particularidades en cada zona.

Si es posible identificar la contribución del programa, sin embargo se corre el riesgo de sobreestimar el efecto, porque no hay un grupo testigo que recoja todos los cambios generados por el ambiente y que no son parte del programa

Incluir indicadores de implementación que permitan discriminar si la mejor respuesta en los diversos subgrupos es por características inherentes a estas subpoblaciones o corresponde a una mejor implementación del programa.

Considero que para identificar con quién la intervención funciona mejor no se requiere realizar grupos o subgrupos sino que el análisis de los resultados de la investigación y el cruce de las variables permitirán identificar las

características de poblaciones y el impacto de las intervenciones; lo importante es cuidar el diseño del instrumento que se aplicará para recoger la información en campo.

## **5. Protocolo de recomendaciones**

**P 1: Argentina\_publico\_cuali.pdf - 1:11 [Me parecen muy bien los tres c..] (14:1993-14:2041) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

Me parecen muy bien los tres campos presentados

**P 1: Argentina\_publico\_cuali.pdf - 1:12 [Sí pensaría en cuanto la evalu..] (14:2044-14:2189) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

Sí pensaría en cuanto la evaluación pueda dar cuenta tras el cierre del proceso evaluativo de una “nueva” o más ajustada teoría del programa

**P 1: Argentina\_publico\_cuali.pdf - 1:13 [la práctica y la literatura po..] (15:685-15:864) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

o la práctica y la literatura polemizan, siendo mi postura que el deber ser debería apuntar a criterios de intervención antes que brindar recomendaciones puntuales concreta

**P 2: Argentina\_publico\_cuali1.pdf - 2:7 [se podría incluir un elemento ..] (13:2658-13:2765) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

se podría incluir un elemento más relacionado con el perfil de los técnicos que implementan la política

**P 2: Argentina\_publico\_cuali1.pdf - 2:8 [no recomendar cuestiones que y..] (14:317-14:489) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

no recomendar cuestiones que ya se sabe que no son viables para la política (por cuestiones presupuestarias, políticas, etc.) o que ya fueron analizadas y descartadas

**P 2: Argentina\_publico\_cuali1.pdf - 2:9 [el nivel de especificidad de l..] (14:692-14:828) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

el nivel de especificidad de las recomendaciones: deben ser concretas, logrables, y contemplar las especificidades de cada contexto

**P 2: Argentina\_publico\_cuali1.pdf - 2:10 [La organización del texto/info..] (14:918-14:1143) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

La organización del texto/informe para quien redacta las recomendaciones, y la facilidad de lectura y entendimiento para los decisores que quizás no tienen tanta familiaridad con la implementación propiamente dicha

**P 3: Argentina\_publico\_cuali2.pdf - 3:4 [especificar la incidencia de l..] (13:2282-13:2369) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

especificar la incidencia de las transferencias monetarias en los niveles de pobreza

**P 4: Argentina\_publico\_cuali2.pdf - 4:6 [Lo central de las recomendacio..] (14:2277-14:2381) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

Lo central de las recomendaciones son la simplicidad y la adecuación al público al que van dirigidas



**P 5: Bolivia\_publico\_cuanti1.pdf - 5:12 [Considerar la evaluación de la..] (16:844-16:1187) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

Considerar la evaluación de la entidad ejecutora no está demás, antigüedad de la entidad, procesos y procedimientos internos y su relación con los resultados (gestión por resultados), es decir, analizar o evaluar la organización, en términos de capacidad organizacional, motivación, entorno externo y el desempeño organizacional

**P 5: Bolivia\_publico\_cuanti1.pdf - 5:13 [Debiera considerarse la Sistem..] (16:1570-16:1691) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

Debiera considerarse la Sistematización de Experiencias y Buenas Prácticas de procesos evaluativos de programas de TMC

**P 8: Chile\_publico\_cuali2.pdf - 8:8 [Considero que parte del protoc..] (15:1584-15:1769) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

Considero que parte del protocolo debe ser realizar una mesa de trabajo con el equipo interno para establecer los mecanismos por los cuales se va a realizar el proceso de monitoreo

**P 8: Chile\_publico\_cuali2.pdf - 8:9 [Es fundamental orientar las re..] (16:559-16:795) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

Es fundamental orientar las recomendaciones según los niveles de toma de decisiones, ya que si se le plantea a un equipo recomendaciones que ellos mismos no pueden realizar establecerá vicios en el funcionamiento del programa

**P10: Colombia\_privado\_cuanti1.pdf - 10:11 [1] no dejar las recomendacione..] (15:2346-15:2509) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

1) no dejar las recomendaciones para formularlas únicamente al final como un “gran paquete” pues se corre el peligro de que no sean comprendidas o asimilada

**P10: Colombia\_privado\_cuanti1.pdf - 10:12 [2] superar una práctica muy co..] (15:2513-15:2649) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

2) superar una práctica muy corriente que es la de plantear las recomendaciones como algo formal y muchas veces únicamente al fina

**P10: Colombia\_privado\_cuanti1.pdf - 10:13 [En ambientes políticos, como s..] (16:54-16:340) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

En ambientes políticos, como suelen ser los gubernamentales, debería hacerse una preparación de las personas que van a recibir las recomendaciones en el sentido de “enseñarles a leer” esas recomendaciones, máxime cuando se trata de evaluaciones con acento en la comprensión

**P11: Colombia\_privado\_cuanti2.pdf - 11:7 [Restricciones normativas - Asp..] (13:2817-14:203) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

Restricciones normativas, Aspectos operativos (por ejemplo de funcionamiento propio de las entidades ejecutoras)- Recursos (esto puede ser difícil tenerlos claro, pero la implementación de una recomendación dependerá de 2 cosas: voluntad política – querer implementarla- y recursos – poder implementarla

**P11: Colombia\_privado\_cuanti2.pdf - 11:8 [Que las recomendaciones escale..] (14:304-14:403) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

Que las recomendaciones escalen a los tomadores de decisiones y no se queden en el nivel técnico

**P14: Colombia\_publico\_cuanti1.pdf - 14:1 [También es importante establec..] (11:931-11:1012) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

También es importante establecer mecanismos de seguimiento a las recomendaciones

**P14: Colombia\_publico\_cuanti1.pdf - 14:5 [Los implementadores en campo d..] (13:1322-13:1502) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

Los implementadores en campo de la política, funcionarios de las entidades ejecutoras (especialmente aquellos que ayudaron al diseño e implementación inicial de la intervención

**P14: Colombia\_publico\_cuanti1.pdf - 14:12 [Una matriz de seguimiento a la..] (16:2381-16:2548) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

Una matriz de seguimiento a la implementación de las recomendaciones, que se pueda revisar periódicamente junto con los actores responsables de su implementación.

**P14: Colombia\_publico\_cuanti1.pdf - 14:13 [La voluntad de las entidades e..] (17:101-17:329) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

La voluntad de las entidades ejecutoras. Por eso es muy importante que desde el principio de la evaluación (incluso durante el diseño de la misma), las entidades estén involucradas y demuestren su interés en la evaluación

**P15: CostaRica\_publico\_cuali.pdf - 15:2 [considerar los aspectos releva..] (17:727-17:809) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

considerar los aspectos relevantes de la cultura de cada una de las poblaciones

**P17: Mexico\_privado\_cuanti.pdf - 17:6 [Añadiría un mecanismo de segui..] (14:1229-14:1356) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

Añadiría un mecanismo de seguimiento a la implantación de recomendaciones y las implicaciones presupuestales que conllevan

**P17: Mexico\_privado\_cuanti.pdf - 17:7 [El contexto nacional y la vinc..] (14:1460-14:1682) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

El contexto nacional y la vinculación entre el PCT con las políticas amplias de desarrollo social y económico, que son necesarias para traducir el desarrollo de capacidades en una ruptura real del ciclo de pobreza

**P18: Monica\_parentelli\_chile\_dipres.pdf - 18:8 [Presupuestarias ? Voluntad P..] (15:1124-15:1182) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

Presupuestarias, Voluntad Política, Capacidad técnica

**P19: Peru\_orgintern\_cuanti.pdf - 19:14 [En los aspectos técnicos, tamb..] (16:309-16:675) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

En los aspectos técnicos, también se debe considerar la adaptación cultural de la intervención y aspectos de género (participación de la mujer en las decisiones, violencia basada en género, acceso de la mujer a factores de producción, distribución de roles entre hijos hombre e hijas mujeres en el hogar y la escuela, etc.) y la formación de capacidades

**P19: Peru\_orgintern\_cuanti.pdf - 19:15 [Validar el protocolo con los g..] (16:2002-16:2073) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

Validar el protocolo con los gestores del programa y con beneficiarios

**P20: Perú\_Privado\_cuanti1.pdf - 20:8 [Hay tres asuntos que deben est..] (14:2139-14:2352) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

Hay tres asuntos que deben estar en protocolo: ¿Quiénes deben participar en la formulación de recomendaciones? ¿En qué asuntos deben participar? ¿Cómo deben participar en la formulación de recomendaciones?

**P20: Perú\_Privado\_cuanti1.pdf - 20:9 [La ausencia de conocimiento de..] (15:201-15:366) (Super)**

Códigos: [Protocolo de recomendaciones]

No memos

La ausencia de conocimiento de los marcos institucionales que sirven para tomar decisiones por parte de los equipos de evaluación, especialmente si son externos

**P23: RepublicaDomin\_ONG-Cuanti.pdf - 23:6 [Aspectos políticos y de conven..] (14:675-14:895) (Super)**

Códigos: [Diseño de evaluación (aspectos generales)] [Protocolo de recomendaciones]

No memos

Aspectos políticos y de conveniencia. Hay que involucrar las “personas importantes” desde el principio del proceso y no durante ni después asegurando de control sus expectativas y poder producir el cambio deseado

## **6. Recogida y análisis de datos**

**P 1: Argentina\_publico\_cuali.pdf - 1:8 [. No descartaría contar con al..] (14:303-14:574) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

No descartaría contar con alguna instancia de grupo focal también antes del acercamiento cuantitativo de la encuesta. Por ejemplo, se puede vincular una prueba piloto de la misma con ahondar en el contenido de los interrogantes en una reunión de grupo foca

**P 1: Argentina\_publico\_cuali.pdf - 1:9 [La combinación de entrevistas ..] (14:647-14:835) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

La combinación de entrevistas individuales semi-estructuradas (con espacio para que emerja lo no previsto ni planificado a priori) con instancias grupales, es una buena posibilidad

**P 1: Argentina\_publico\_cuali.pdf - 1:10 [Acentuaría el carácter de tria..] (14:1274-14:1375) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

Acentuaría el carácter de triangulación metodológica, en retroalimentación de una instancia a otra

**P 2: Argentina\_publico\_cuali1.pdf - 2:6 [El único limitante podría ser ..] (13:2028-13:2167) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

El único limitante podría ser el costo de un grupo grande de personas entrevistando y realizando grupos de discusión en el territorio.

**P 4: Argentina\_publico\_cuanti.pdf - 4:5 [creo que sería útil la aplicac..] (14:1125-14:1404) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

creo que sería útil la aplicación de un Cluster Analysis si quieres poder diferenciar “grupos”. Hecho esto, en

segunda instancia, aplicaría algún modelo específico de análisis multivariado, como una regresión multinomial, para que puedas comparar grupos frente a otros

**P 5: Bolivia\_publico\_cuanti1.pdf - 5:10 [Incluir otro grupo focal compu..] (15:2123-15:2225) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

Incluir otro grupo focal compuesto por los técnicos del programa (médicos, enfermeras y profesores)

**P 6: Brasi\_orgaintern\_cuanti.pdf - 6:6 [Me parece que la recolección d..] (13:2753-13:2924) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

Me parece que la recolección de datos que se describe como cuantitativa debe ser una combinación de entrevista a profundidad y recolección de información cuantitativa

**P 6: Brasi\_orgaintern\_cuanti.pdf - 6:7 [Concentrarse en lograr operaci..] (14:817-14:997) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

Concentrarse en lograr operacionalizar los mecanismos y los contextos en un instrumento ligero y de fácil aplicación, que no implique una gran cantidad de preguntas abiertas

**P 7: Chile\_publico\_cuali1.pdf - 7:6 [Me parece que las técnicas cua..] (13:1332-13:1402) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

Me parece que las técnicas cuantitativas son más apropiadas para el C

**P 7: Chile\_publico\_cuali1.pdf - 7:7 [Creo sobre todo para los M, qu..] (13:1612-13:1873) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

Creo sobre todo para los M, que funcionaria mejor las técnicas cualitativas ya que se indica que se deberá indagar sobre los racionamientos de los actores, por ende tiene que ver con los procesos interiores y los sentidos que le atribuyen a las acciones

**P 7: Chile\_publico\_cuali1.pdf - 7:8 [incluiría focus group para eva..] (13:2321-13:2524) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

incluiría focus group para evaluar también los Resultados, complementado con los registros de salud y educación del programa, ya que allí se obtendría un instrumento para evaluar los TCR completo.

**P 9: Colombia\_privado\_cuali1.pdf - 9:2 [Sería bueno tener una tabla co..] (15:550-15:951) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

Sería bueno tener una tabla con todos los datos que proponen recolectar, con el método puesto y alguna indicación sobre la posible calidad de los datos secundarios de que dependerán (como los datos sobre familias que sugiere en “situación social de familias, datos del sistema de salud, reportes educacionales”, porque no todos son públicos, y cuando son públicos a veces hay vacíos.)

**P10: Colombia\_privado\_cuanti1.pdf - 10:10 [Les daría más énfasis a divers..] (15:68-15:129) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

Les daría más énfasis a diversas técnicas de tipo cualitativo

**P11: Colombia\_privado\_cuanti2.pdf - 11:6 [Tests de desarrollo cognitivo ..] (13:1235-13:1291) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

Tests de desarrollo cognitivo Mediciones antropométricas

**P14: Colombia\_publico\_cuanti1.pdf - 14:10 [En muchos casos existe informa..] (15:1680-15:1884) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

En muchos casos existe información muy rica que ya se ha levantado, lo cual ahorraría costos y podría ser incluso mejor en términos de muestra ya que algunas veces hay información censal disponible

**P14: Colombia\_publico\_cuanti1.pdf - 14:11 [se debe plantear la posibilida..] (16:683-16:808) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

se debe plantear la posibilidad de realizar este tipo de evaluación utilizando solamente información secundaria disponible

**P17: Mexico\_privado\_cuanti.pdf - 17:4 [Son pertinentes para el enfoqu..] (13:1910-13:2159) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

Son pertinentes para el enfoque que se plantea. No obstante que la disponibilidad de información de contraste o contrafactual siempre añadirá solidez y proporcionará información que no es posible obtener con la aproximación que se plantea

**P17: Mexico\_privado\_cuanti.pdf - 17:5 [Incorporaría encuestas online ..] (14:336-14:494) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

Incorporaría encuestas online para tomadores de decisiones para indagar aspectos operativos y contexto y obtener así volúmenes más amplios de información

**P19: Peru\_orgintern\_cuanti.pdf - 19:3 [e podría clarificar un poco si..] (13:1483-13:1640) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

se podría clarificar un poco si en (O) el modelo trabajará con comparaciones cuantitativas y análisis estadísticos entre los escenarios de intervención

**P19: Peru\_orgintern\_cuanti.pdf - 19:4 [si los escenarios contrafáctic..] (13:1655-13:1834) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

si los escenarios contrafácticos están definitivamente descartados como creo haber entendido, y cómo se plantea estudiar la atribución de los resultados a la intervención

**P19: Peru\_orgintern\_cuanti.pdf - 19:12 [Los análisis bivariados y mult..] (15:654-15:759) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

Los análisis bivariados y multivariados para analizar las diferencias entre sub grupos, y las encuestas

**P19: Peru\_orgintern\_cuanti.pdf - 19:13 [Tal vez sería interesante prof..] (15:2126-15:2212) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

Tal vez sería interesante profundizar un poco más en el uso de información secundaria

**P20: Perú\_Privado\_cuanti1.pdf - 20:6 [La encuesta solo sirve para re..] (14:385-14:521) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

La encuesta solo sirve para recoger datos no para comprobar las configuraciones. Hay que precisar cómo se harán las comprobaciones.

**P20: Perú\_Privado\_cuanti1.pdf - 20:7 [Tal vez el análisis de conglom..] (14:594-14:663) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

Tal vez el análisis de conglomerados podría ayudar a conformar grupo

**P21: Perú\_publico\_cuanti.pdf - 21:8 [Sugiero incluir técnicas cuali..] (13:1961-13:2027) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

Sugiero incluir técnicas cualitativas en la comprobación de M-C-O

**P21: Perú\_publico\_cuanti.pdf - 21:9 [Solo profundizar más en la com..] (14:293-14:342) (Super)**

Códigos: [Recogida y análisis de datos]

No memos

Solo profundizar más en la comprobación de M-C-O

## **7. Teoría del Programa**

**P 1: Argentina\_publico\_cuali.pdf - 1:3 [A grandes rasgos, aquellos act..] (13:342-13:659) (Super)**

Códigos: [Teoría del Programa]

No memos

A grandes rasgos, aquellos actores involucrados en el diseño y la implementación de la intervención son los principales (tanto desde el lado del programa como desde sus beneficiarios). En determinadas circunstancias, actores indirectamente vinculados pueden arrojar nueva luz sobre la Teoría del programa

**P 3: Argentina\_publico\_cuali2.pdf - 3:1 [Equipos técnicos, beneficiario..] (12:1676-12:1730) (Super)**

Códigos: [Teoría del Programa]

No memos

Equipos técnicos, beneficiarios y decisores políticos

**P 3: Argentina\_publico\_cuali2.pdf - 3:3 [En la construcción de la Teorí..] (13:1448-13:1627) (Super)**

Códigos: [Teoría del Programa]

No memos

En la construcción de la Teoría del Programa incluiría la mirada de los beneficiarios, si se trata de una evaluación que incorpora la participación como elemento importante

**P 4: Argentina\_publico\_cuanti.pdf - 4:2 [Un aspecto que tomaría en cuen..] (12:1016-12:1429) (Super)**

Códigos: [Teoría del Programa]

No memos

Un aspecto que tomaría en cuenta es que toda la teoría del programa está orientada a quienes participan (beneficiarios) de la TC, y por tanto, salvo que tuviéramos una cobertura muy bien focalizada, no me queda claro qué ocurre con los potenciales receptores que por determinadas razones no participan. Esto es uno de los desafíos de la evaluación tradicional que construye su grupo contrafáctico

**P 6: Brasi\_orgaintern\_cuanti.pdf - 6:1 [Es importante que quienes dise..] (12:1340-12:1492) (Super)**

Códigos: [Teoría del Programa]

No memos

Es importante que quienes diseñaron la intervención deben ser parte de la evaluación. Ya que debe conocerse la visión que tuvieron al desarrollarla

**P 7: Chile\_publico\_cuali1.pdf - 7:3 [miraría la perspectiva de géne..] (12:1339-12:1574) (Super)**

Códigos: [Teoría del Programa]

No memos

miraría la perspectiva de género y la interculturalidad, ya que ambos aspectos operan desde supuestos culturales en la construcción de la teoría y se manifiestan directa o indirectamente en estereotipos en las acciones del mismo

**P14: Colombia\_publico\_cuanti1.pdf - 14:3 [Los mecanismos deben mostrar d..] (13:476-13:585) (Super)**

Códigos: [Teoría del Programa]

No memos

Los mecanismos deben mostrar de manera clara cómo los componentes llevan al cumplimiento de los objetivos.

**P14: Colombia\_publico\_cuanti1.pdf - 14:4 [Es difícil establecer hipótesi..] (13:881-13:1065) (Super)**

Códigos: [Teoría del Programa]

No memos

Es difícil establecer hipótesis sobre las relaciones en la teoría del programa si no se tiene claridad sobre los resultados u objetivos para los cuales la intervención fue diseñado

**P18: Monica parentelli\_chile dipres.pdf - 18:5 [Todos los actores participante..] (13:871-13:1102) (Super)**

Códigos: [Teoría del Programa]

No memos

Todos los actores participantes del programa que tienen algo que decir sobre éste (gerentes, profesionales, beneficiarios); lo importante es focalizar su participación a identificar los elementos que constituyen la teoría

**P20: Perú\_Privado\_cuanti1.pdf - 20:3 [JUNTOS no tiene una teoría de ..] (13:260-13:461) (Super)**

Códigos: [Teoría del Programa]

No memos

JUNTOS no tiene una teoría de programa explícita, reconocida como tal en el programa. Lo más cercano es el marco lógico. De modo que la tarea respecto a este asunto es construirla y consensuarla

**P21: Perú\_publico\_cuanti.pdf - 21:3 [Es necesario pensar en una per..] (12:1412-12:1744) (Super)**

Códigos: [Teoría del Programa]

No memos

Es necesario pensar en una perspectiva de temporalidad, pues la teoría del programa evidenciado a través de un modelo lógico muestra que existen efectos a corto mediano y largo plazo, por lo que se debe dosificar de manera adecuada y considerando los antecedentes del programa a que resultado (s) apunta la evaluación